



Le Président

N°/G/134/10-0052 C

NOISIEL, le 15 JAN. 2010

N° 09-0280 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de NOISY-LE-GRAND.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Maire de NOISY-LE-GRAND

Hôtel de Ville

93161 NOISY-LE-GRAND CEDEX

6, Cours des Roches - B.P. 226 - Noisiel - 77441 Marne la Vallée Cedex 2
Tel. 01.64.80.88.88 Fax 01.64.80.87.26

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de SEINE-SAINT-DENIS.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE NOISY LE GRAND (93)

Exercices 2001 et suivants

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
1. RAPPEL DE LA PROCEDURE ET PRESENTATION DE LA COMMUNE	7
1.1. Rappel de la procédure.....	7
1.2. Très brève présentation de la commune	7
2. FIABILITE DES COMPTES.....	7
2.1. Une sincérité des comptes de l'actif communal affectée par certains actifs non justifiés	7
2.1.1. Une obligation d'amortir des immobilisations non respectée	8
2.1.2. La nécessaire régularisation des actifs	8
2.2. Les comptes du passif du bilan	9
2.2.1. Des écarts toujours non expliqués sur le compte 16 – emprunts et dettes.....	9
2.3. Les opérations de fin d'exercice.....	10
2.3.1. Les désordres persistants des opérations de cessions d'actif.....	10
2.3.2. Des comptes d'amortissements restant à régulariser.....	10
2.3.3. Une juste évaluation des travaux en régie toujours impossible.....	11
2.3.4. Une situation conforme à la M14 pour les subventions transférables	12
2.3.5. Des délais qui s'allongent pour le compte 408 – fournisseurs factures non parvenues.....	12
2.3.6. Un provisionnement défaillant des restes à recouvrer.....	13
2.3.7. Titres à annuler.....	13
3. ANALYSE FINANCIERE	14
3.1. Le fonctionnement	14
3.1.1. Les ressources de fonctionnement sont proches de la moyenne de la strate malgré un potentiel fiscal plus faible.....	14
3.1.2. Un niveau de dépenses de fonctionnement sensiblement inférieur à la moyenne	16
3.2. L'autofinancement : une CAF brute double de la moyenne.....	17
3.3. Le financement de l'investissement : un endettement en réduction	17
4. L'AMENAGEMENT URBAIN	18
4.1. L'aménagement de l'îlot mairie : un projet symbolique mal conçu dès l'origine qui a tardé à prendre une forme définitive.....	18
4.2.1. De la genèse à la définition du projet : le passage du schéma directeur d'aménagement du centre-ville à la DUP : juin 2000 – janvier 2004.....	18
4.2.1.1. Le projet arrêté par le schéma directeur	18
4.2.1.2. Un projet fondé sur des études qui légitiment sa cohérence d'ensemble mais	19
4.2.1.3. ...un projet qui comporte des fragilités internes rédhibitoires	19
4.2.1.4. Une DUP qui, en confirmant le projet sans répondre à ses fragilités internes, le condamne	22
4.2.2. Un premier concours qui confirme l'impossibilité de réaliser le projet d'aménagement arrêté par la DUP	23
4.2.3. Un projet modifié en conséquence mais toujours retardé : l'abandon d'une procédure sciemment choisie	25
4.2.3.2. L'abandon du BEA : 15 mois supplémentaires de retard.....	26
4.2.4. Le second concours qui aboutit enfin, une modification de la DUP devenue indispensable	28
4.2.4.1. Le second concours	28
4.2.4.2. La modification de la DUP.....	29
4.3. L'aménagement du centre-ville : une procédure irrégulière et mal maîtrisée	31
4.3.1. Le principe du marché d'étude dit de définition	31
4.3.2. Un choix qui ne s'imposait pas	31
4.3.2.1. Une étude en entonnoir dont le véritable objet demeure incertain	31
4.3.2.2. Une opération si complexe ?	33
4.3.2.3. Une procédure mal maîtrisée tant dans son déroulement que dans ses finalités.....	34
4.4. Les ZAC : une défaillance chronique du contrôle de la commune sur son aménageur dont le choix pour la ZAC du Clos-aux-Biches pose question	39
4.4.1. Un point commun aux ZAC : une défaillance chronique du contrôle de la commune sur son aménageur qui conduit à une mauvaise information persistante du conseil municipal.....	39
4.4.1.1. Le contrôle de la rémunération de l'aménageur	39
4.4.1.2. Des documents à l'appui des CRACL sans signification les rendant inutilisables.....	46
4.4.1.3. Un manque de contrôle de la commune qui empêche les conseillers municipaux d'exercer correctement leur mandat	47
4.4.2. La ZAC du Clos-aux-Biches : un choix de l'aménageur contestable et une rémunération de celui-ci pas toujours conforme à la convention de concession.....	49
4.4.2.1. La mission d'étude pré-opérationnelle confiée au futur prestataire de la SOCAREN, SEM choisie comme aménageur de la ZAC.....	50

4.4.2.2. La création de la ZAC et le choix en deux temps de l'aménageur	52
ANNEXES	59
ANNEXE 2	66
ANNALYSE PARTIELLE de la REMUNERATION de la SOCAREN ZAC CLOS SAINT VINCENT	66

Présentation de la commune

Noisy-le-Grand, premier pôle tertiaire de l'est parisien, est une ville de classes moyennes intégrée dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, caractérisée par un dynamisme démographique (elle est passée de 8 000 habitants dans les années 1950 à près de 62 000 habitants aujourd'hui) que souhaite poursuivre la municipalité pour atteindre 75 000 habitants dans les dix prochaines années.

Ainsi, après un point sur la fiabilité des comptes et sur la situation financière, la chambre a fait de la question du développement urbain, de sa conception et de sa mise en œuvre l'axe principal de son examen de gestion.

La fiabilité des comptes

Dans son rapport précédent portant sur la période 1995 à 2000, la chambre avait détecté différentes anomalies altérant la fiabilité des comptes, notamment en matière de cessions d'actifs et d'amortissement des biens immobiliers du domaine privé.

Elle constate que, malgré ses observations, la quasi-totalité des anomalies soulignées a perduré sur la période sous revue. Ainsi, les écritures de cessions d'actifs restent non conformes à l'instruction comptable M14, n'ayant pas été corrigées et la ville n'a toujours pas mis en œuvre l'amortissement des biens immobiliers de son domaine privé. Seule l'observation relative aux subventions transférables a été suivie d'effet. En conséquence, depuis 2001, des comptes non conformes au code général des collectivités territoriales (CGCT) et à l'instruction comptable M14 ont continué à être présentés au conseil municipal.

La chambre a, en outre, relevé d'autres anomalies sur des points qui n'avaient pas fait l'objet de vérifications lors du précédent contrôle. Ainsi, malgré leur identification, les soldes de différents comptes d'actifs posent toujours des questions de fiabilité notamment en raison de la non-prise en compte d'amortissements sur certaines immobilisations, pour un montant suffisamment significatif pour altérer la sincérité des comptes.

Enfin, la commune ne suit pas une politique de provisionnement conforme au CGCT et à la M14 et ainsi ne prend pas la mesure des risques à provisionner.

En conclusion, la chambre ne peut pleinement affirmer la sincérité du bilan de la commune. Pour y remédier, la commune devra, notamment, veiller à immobiliser ces actifs à leur juste valeur comptable et revoir sa politique de provisionnement des risques.

La situation financière

La ville parvient sur toute la période, malgré des bases d'imposition moins dynamiques, à dégager une capacité d'autofinancement (CAF), tant brute que nette, positive grâce, en partie, à une bonne maîtrise de ses dépenses de fonctionnement (charges de personnel et financières). Ainsi, la CAF nette a été positive sur toute la période passant de 3,5 M€¹ en 2001, à 16 M€ en 2007.

Cet autofinancement permet de financer d'ambitieux projets d'équipement, tout en maintenant un niveau d'endettement assez bas. Toutefois, ces deux postes de charges, qui repartent à la hausse en 2007, seront à surveiller.

¹ M€ : millions d'euros

En conclusion, sous la double réserve des observations faites sur la fiabilité des comptes et d'une analyse plus approfondie de la structure de la dette, la situation financière de la commune s'est assainie au cours de la période sous revue.

L'aménagement urbain

1/ L'îlot-mairie : un projet symbolique, mal conçu dès l'origine, qui a tardé à prendre une forme définitive

La chambre relève, quelle que soit l'étape étudiée, que la mauvaise définition des besoins a entraîné le retard de près de quatre ans dont a pâti l'extension de l'hôtel-de-ville, alors même que ce projet à la forte résonance symbolique était vu comme le point nodal de l'aménagement du centre-ville. Le regroupement, tant attendu, des services municipaux n'en sera que plus tardif et les dysfonctionnements et autres charges de gestions supplémentaires induits par cette dispersion perdureront d'autant.

La commune s'est attachée à un projet qui devait réunir, sur une parcelle limitée, l'extension de la mairie ainsi qu'une salle de spectacle de 1 800 places assises, projet dont les faiblesses internes auraient dû être détectées d'emblée, tant elles étaient manifestes, s'agissant notamment des implications juridiques et financières de la procédure du bail emphytéotique administratif envisagée dès l'abord.

Alors que la commune avait joué la carte de la transparence pour cet aménagement urbain, tant pour la réalisation de son schéma d'aménagement du centre-ville que pour sa déclaration d'utilité publique, elle s'en est cependant exonérée lorsqu'il a fallu se rendre à l'évidence que le projet global conçu initialement ne pouvait prospérer en l'état et que seule l'extension de la mairie pourrait être accueillie sur cet îlot.

2/ L'aménagement du centre-ville : une procédure irrégulière et mal maîtrisée

La chambre constate que la mairie a conclu un marché de définition pour valoriser l'aménagement de son centre-ville, mais en excluant expressément l'îlot-mairie, pourtant point d'ancrage de ce centre-ville, au risque de déséquilibrer la réflexion. Ce marché, qui devait concerner une opération considérée au départ comme complexe, n'a donc porté que sur l'aménagement de deux voies (l'avenue A.-Briand et la rue P.-Brossolette).

Dans la mesure où la commune avait su cerner ses besoins dès mars-novembre 2000 dans le cadre du grand projet de ville, la procédure suivie a méconnu la lettre et l'esprit de l'article 314 du code des marchés publics (CMP), alors en vigueur. De surcroît, la commune n'a pas su la maîtriser puisque la phase de définition a duré deux ans au lieu d'un initialement prévu. Ainsi, l'adjonction de « pénétrantes », qui aurait pu être anticipée dès le stade de la définition du projet, a conduit l'augmentation du coût du projet de près de 23 %, niant l'intérêt d'un tel marché.

La chambre ne peut que noter la difficulté de définition des besoins par le pouvoir adjudicateur, alors même que le CMP, en son article 1^{er}, en fait la condition d'une efficacité de la commande publique et de la bonne utilisation des deniers publics. Ce constat met en exergue une faiblesse patente de la maîtrise d'ouvrage de la commune qui utilise des procédures complexes et lourdes à mauvais escient, au risque de dérapages sur les calendriers d'exécution.

3/ Un faible contrôle par la commune sur les zones d'aménagement concerté (ZAC)

- Pour la ZAC du Clos-Saint-Vincent, la chambre observe que le programme de réalisation d'équipements publics a été respecté et qu'elle a présenté un résultat positif de 3,088 M€ à sa clôture. Toutefois, elle constate que ce résultat est sans signification puisqu'il n'a pas été tenu compte de la déduction d'une avance de 1,524 M€ dans son calcul, et surtout parce qu'il repose sur des documents erronés. En effet, la rémunération de l'aménageur, la SOCAREN, SEM communale, n'a jamais été conforme aux stipulations de la convention de concession qui le lie à la commune.

Par conséquent, la municipalité n'a pas exercé de façon satisfaisante le contrôle qui lui incombait sur les comptes de l'opération, ces irrégularités étant pourtant aisément décelables. Cette carence récurrente a eu pour conséquence de négliger la bonne information du conseil municipal qui n'a pas été placé dans la possibilité d'approuver, en toute connaissance de cause, lesdits comptes.

- Pour la ZAC du Clos-aux-Biches, la commune a choisi le même aménageur et les constats développés ci-dessus s'y retrouvent. Sur le choix de cet aménageur, la chambre constate que la procédure *sui generis* utilisée, relative aux conventions publiques d'aménagement conclues sans mise en concurrence, a été motivée par le souci de se conformer aux principes de transparence et d'impartialité posés par la jurisprudence européenne et rappelés par une jurisprudence nationale à la fin de 2004. Or, *in fine*, ceux-ci ont été ignorés.

De surcroît, la SOCAREN, coquille vide, fait appel pour son activité à un prestataire de service, qui avait réalisé l'étude pré-opérationnelle sur la faisabilité de cette ZAC qui a servi d'étalon à l'attribution de la concession. Cet élément, ainsi que l'absence de description des « moyens extérieurs », pourtant requise par l'avis d'appel public à la concurrence, n'ont pas été présentés dans le rapport d'analyse des offres rédigé par la commune à l'attention de la commission consultative qui lui a proposé de retenir la SOCAREN. Ces éléments ne pouvaient être inconnus de cette commission, présidée par le maire, par ailleurs président de la SEM retenue. En procédant ainsi, la commune a méconnu le principe d'impartialité affirmé par la jurisprudence européenne qu'elle avait invoqué pour fonder cette procédure, qui se révèle donc irrégulière à tous ses stades.

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE ET PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1. Rappel de la procédure

L'examen de la gestion de la ville de Noisy-le-Grand, inscrit au programme 2006 de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, a été ouvert par lettre du 11 octobre 2006 du président de la chambre, rapidement suivie d'un entretien de début de contrôle.

La vérification a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière de la commune et sur l'aménagement urbain du centre-ville, hors celui de « l'îlot Marché » pour les exercices 2001 et suivants.

Conformément à l'article L. 241-7 du CJF, l'entretien avec le maire de Noisy-le-Grand s'est tenu le 21 juillet 2008.

Lors de sa séance du 5 novembre 2008, la chambre a décidé de formuler des observations provisoires auxquelles le maire a répondu par lettre du 4 mars 2009, enregistrée au greffe le 6 mars suivant ainsi qu'en ce qui les concerne, le commissaire-enquêteur (aménagement du centre-ville), le gérant de la société JVD² et le président de la SOCAREN, par courriers des 26 janvier, 4 et 6 mars 2009, respectivement enregistrés au greffe les 28 janvier et 9 mars 2009.

Dans sa séance du 21 septembre 2009, la chambre a décidé de retenir les observations définitives suivantes.

1.2. Très brève présentation de la commune

Premier pôle d'activités tertiaires de l'est parisien, Noisy-le-Grand, composante de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, est une ville de classes moyennes caractérisée par son dynamisme démographique : elle est passée de 8 000 habitants dans les années 1950 à près de 62 000 habitants aujourd'hui, et la municipalité vise 75 000 habitants dans les 10 prochaines années.

2. FIABILITE DES COMPTES

Lors de son contrôle précédent, sur les comptes de 1995 à 2000, la chambre avait relevé différentes anomalies concernant la fiabilité des comptes et principalement les opérations de fin d'exercice. Elle a donc souhaité approfondir ses investigations et connaître les suites qui avaient données à ses observations antérieures.

2.1. Une sincérité des comptes de l'actif communal affectée par certains actifs non justifiés

Ces comptes n'avaient pas fait l'objet de vérifications lors du contrôle précédent. S'agissant des écritures d'ordre non budgétaires, la chambre n'a pas ignoré le rôle des services du trésor, comme la commune le souligne, qui n'exonère pas celle-ci des dysfonctionnements constatés.

² Jules Verne Développement

2.1.1. Une obligation d'amortir des immobilisations non respectée

Les subventions d'équipement versées, comptabilisées jusqu'au 31 décembre 2005 au compte de charge 674, le sont désormais sur le compte 204 créé par l'instruction comptable M14, applicable à compter du 1^{er} janvier 2006³.

L'amortissement correspondant devrait être inscrit au crédit du compte 2804, compte qui n'a pas été ouvert et les subventions d'équipement versées n'ont donc pas été amorties en 2006. D'ailleurs, le compte 4815 « *subventions d'équipement pour tiers* », qui recensait ces mêmes subventions versées et dont le solde de clôture a été transféré vers le nouveau compte 204, n'était également pas amorti jusqu'à sa clôture fin 2005. Ne pouvant identifier l'origine de ces écritures comptables, la commune a décidé de ne pas pratiquer d'amortissement.

La chambre prend acte du fait que la commune, après avoir identifié ces subventions, examinera avec les services du trésor public, les modalités d'apurement du solde du compte 204, qui doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible. Pour autant, elle ne peut suivre la commune dans son explication de la carence observée. En effet, le compte 2804 aurait dû être ouvert pour prendre en compte la clôture du compte 4815 demandée par la M14 applicable à compter du 1^{er} janvier 2006 : la non-identification de la dette antérieure à 1996 n'empêchant pas son transfert qui ne demande qu'un jeu d'écritures.

La chambre encourage la commune à mieux identifier ces subventions car leur non-amortissement fausse la lecture des comptes.

2.1.2. La nécessaire régularisation des actifs

Interrogée par la chambre, la commune n'avait pu identifier, dans un premier temps, les créances ou dettes qui sont inscrites, pour près de 38 M€, dans les comptes suivants, pour certaines depuis au moins 1995, ce malgré ses recherches et l'aide de la trésorerie.

Compte - Situation au 31 12 2006	Solde non justifié en €
204 subventions d'équipements versées	1 721 005,24
237 avances et acomptes versés sur la commande d'immobilisations incorporelles	35 901 091,02
266 autres formes de participations	28 028,16
274 immobilisations financières – prêts	218 924,14
2761 créances pour avances en garantie d'emprunt	4 709,99
27633 créances sur les départements	211,03
TOTAL	37 873 969,58

Source : Compte de Gestion

³ Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants, sont tenues d'amortir leurs immobilisations. Les immobilisations incorporelles figurant au compte 204 constituent des dépenses obligatoires (article R. 2321-1 du même code).

S'agissant du compte 237, la chambre a bien noté le détail, fourni par la commune dans sa réponse, des avances et acomptes retraçant son solde qui se rattache effectivement pour sa quasi-totalité à des immobilisations du patrimoine communal. En effet, ce compte intègre une somme de 1 524 490,17 € versée à la SOCAREN pour la réalisation de la ZAC du Clos-Saint-Vincent que la chambre analyse comme une avance et qui, dans la mesure où cette ZAC est clôturée depuis le 31 décembre 2006, doit être apurée.

S'il y a bien justification des 34 376 600,85 € restants, au sens où ils correspondent à des actifs, une difficulté persiste néanmoins sur la sincérité des sommes indiquées dans ce compte d'attente. En effet, le compte 237 présente un solde débiteur du fait de dépenses du mandataire non encore justifiées ou d'une difficulté à s'accorder sur les sommes dues ou à percevoir, donc à immobiliser, pour des biens existant depuis longtemps, comme le reconnaît la commune en faisant état, dans sa réponse, d'une mise à plat nécessaire dans ses relations avec l'EPAMARNE. A l'issue de ce travail de fiabilisation, il n'est pas certain que la totalité des sommes inscrites au compte 237 soit effectivement immobilisée.

En outre, sur l'état de l'actif 1995, document à partir duquel la commune a réussi à identifier ces sommes, on retrouve en compte 232 plusieurs immobilisations (groupes scolaires des Aulnes, Gavroche, crèche les Cascades, stade Montfort...) pour lesquelles des sommes sont également inscrites au compte 237 (compte 254 en 1995).

Enfin, aucun amortissement n'a été passé pour les équipements concernés, à savoir les biens meubles comme les équipements sportifs et immeubles productifs de revenus comme les crèches ou le SK (système de transport qui n'a jamais fonctionné)⁴. Pour ces biens, la question de leur inscription à leur valeur brute ou vénale se pose, sachant que compte tenu de leur ancienneté, cette dernière doit être proche de zéro. Choisir la valeur brute fausserait certainement la lisibilité du bilan communal.

S'agissant des autres comptes, soit d'un montant de 1 972 878,56 €, la commune reconnaît qu'ils doivent être apurés, selon des délais que la chambre souhaite raisonnables.

Compte tenu de l'enjeu financier pour la commune, soit à la fin de 2006, 9,6 % de l'actif net total et 10,95 % de l'actif net immobilisé, la chambre considère que les comptes présentés par la commune de Noisy-le-Grand ne sont pas, au sens des principes budgétaires, pleinement sincères.

2.2. Les comptes du passif du bilan

2.2.1. Des écarts toujours non expliqués sur le compte 16 – emprunts et dettes

Lors du contrôle précédent, la chambre avait constaté l'absence de concordance entre les données chiffrées inscrites dans les annexes budgétaires et celles du compte de gestion (CG) même si les écarts étaient minimes, de l'ordre de 0,3 % à 1 % de la dette. Les causes des écarts, antérieures à 1995, n'ayant pu alors être identifiés ni par l'ordonnateur, ni par le comptable, la chambre avait souhaité que les recherches se poursuivent pour parvenir à un rapprochement précis des données.

⁴ Réponse à la question orale sans débat n° 0183S de Mme J. Durrieu, publiée au JO Sénat du 30 avril 2008, p. 1823.

Or, des différences d'environ 338 K€⁵ sur chaque exercice sont à nouveau constatées. La répartition interne entre compte 164-1 et compte 164-4 est également différente entre CG et compte administratif (CA). La différence et le pourcentage d'incertitude demeurent ainsi comparables à ceux relevés lors du contrôle précédent, sans qu'une explication soit fournie.

2.3. Les opérations de fin d'exercice

2.3.1. Les désordres persistants des opérations de cessions d'actif

Lors du contrôle précédent, la chambre avait relevé diverses anomalies concernant la comptabilisation de ces opérations. Elle constate, à nouveau, que les écritures de cession d'actifs sont déséquilibrées, comme le montre le tableau ci-après.

année	775 + 776	675 + 676	(775 + 776) – (675 + 676) ⁶
2001	16 536,97	95 604,10	1 962,22
2002	74 171,83	52 370,60	21 801,23
2003	3 445 004,01	2 516 157,40	931 846,77
2004	539 131,29	831 999,22	- 292 867,93
2005	1 292 156,55	1 290 555,55	1 601,00
2006	9 599 189,47	9 599 189,47	0
2007	263 587,92	263 587,92	0

Source : CG

Ces déséquilibres altèrent le résultat de fonctionnement de chaque exercice, certes de façon non significative en 2001, 2002 et 2005, mais à hauteur de 1,5 % en 2004 et jusqu'à 6 % en 2003. Les écritures sont toutefois équilibrées en 2006 et 2007.

Si, pour les années 2004 et 2005, les différences ont pu être expliquées, il n'en a pas été de même pour les exercices 2001, 2002 et 2003. Le fait que la M14 ait été modifiée à compter du 1^{er} janvier 2006 ne saurait justifier rétrospectivement le non-respect des dispositions antérieures alors applicables.

La chambre constate que l'ordonnateur a, en conséquence, présenté au conseil municipal des comptes non conformes à l'instruction M14. De surcroît, la non-ouverture de crédits sur les comptes budgétaires concernés ne peut être alléguée pour expliquer ce non-respect, la possibilité de modifier le budget étant ouverte pour justement ajuster les crédits au besoin.

2.3.2. Des comptes d'amortissements restant à régulariser

1/ L'amortissement des bâtiments et terrains du domaine privé – immobilisations corporelles

Lors du contrôle précédent, la chambre avait observé que la commune ne pratiquait pas d'amortissements sur les bâtiments appartenant à son domaine privé et acquis à compter de 1996. Or, aucune somme n'a été comptabilisée sur les comptes 2813 et 2814 en 2005 et 2006.

La chambre prend acte de la volonté de la commune d'amortir ses actifs du domaine privé dans les meilleurs délais.

⁵ K€ : milliers d'euros

⁶ Il est précisé que cette opération doit être égale à 0 pour être conforme à la M14.

2/ L'amortissement des frais d'études et de recherche – immobilisations incorporelles

En 2001, 2002 et 2003, les comptes 2031 et 2805 n'ont constaté aucun amortissement. En 2005, seul le compte 2805 (amortissements des concessions et droits similaires) a été mouvementé pour la somme de 61 355,90 €, alors que le CG présente en balance de sortie des soldes sur les comptes 2031 (1 732 303,70 €) et 205 (330 304,41 €). Si ces différentes études se retrouvent bien dans l'annexe au CA 2005 « état des immobilisations », pour autant aucun amortissement n'est constaté. C'est également le cas, en 2006, sur le compte 20417 (subventions d'équipement versées aux organismes publics).

Or, les articles L. 2321-1 et R. 2321-1 du CGCT précités font obligation d'amortir les immobilisations dont celles incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Par conséquent, les dotations qui n'ont pas été constatées au cours du bon exercice doivent l'être dès que possible afin de rétablir la fiabilité des comptes.

3/ Le compte 4818 - autres charges à étaler

Lors du contrôle précédent, aucun amortissement n'avait été constaté sur le compte 4818. La situation est identique sur la période 2001-2006. Ce compte présentait en 2006 un solde débiteur de 64 464,32 €. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à poursuivre la reconstitution des écritures antérieures à 1997.

En conclusion, la chambre constate que, malgré ses précédentes observations, la commune n'amortit toujours pas certains biens immobiliers de son domaine privé, ni les frais d'études et de recherche, immobilisations incorporelles, ainsi que certaines charges à étaler. La régularisation des écritures comptables d'amortissement est expressément demandée, afin, d'une part, de respecter les prescriptions de l'instruction M14 et, d'autre part, de ne pas priver la commune des ressources d'investissement ouvertes par ce mécanisme.

La chambre prend, par ailleurs, note que, concernant le compte 4188, la commune souhaite mettre en place un dispositif d'apurement.

2.3.3. Une juste évaluation des travaux en régie toujours impossible

Le précédent contrôle avait aussi relevé que la commune ne comptabilisait pas de manière rigoureuse les travaux d'investissement effectués en régie, leur montant, pour chaque exercice, ne reflétant pas la charge réelle supportée. En outre, ces dysfonctionnements conduisaient à majorer les sommes reversées au titre du FCTVA.

Les montants des travaux en régie de la période 2001 - 2006 sont presque identiques aux montants de la période précédente. De surcroît, les réalisations sont toujours très proches des prévisions budgétaires.

Les documents produits ne permettant pas de procéder au contrôle du calcul des travaux en régie, les conclusions du précédent contrôle ne peuvent qu'être réitérées.

La chambre prend acte de la mise en place, par la commune, d'un dispositif plus précis en termes de comptabilisation, à compter des exercices 2007 et 2008.

2.3.4. Une situation conforme à la M14 pour les subventions transférables

Le précédent rapport relevait que la commune n'avait pas été en mesure de justifier toutes les subventions transférables, figurant dans le compte 13 et ses subdivisions. Ces anomalies ont été corrigées.

2.3.5. Des délais qui s'allongent pour le compte 408 – fournisseurs factures non parvenues

Le compte 408 enregistre les charges donnant lieu à rattachement en raison de prestations effectuées au cours d'un exercice, mais dont la facturation n'est pas parvenue avant la fin de la journée complémentaire.

Le rapport du montant de ce compte au total des comptes 60, 61 et 62 permet, par un ratio, de mesurer l'importance des rattachements de charges. Une valeur supérieure à 5 conduit à s'interroger sur la procédure mise en place pour le rattachement des charges. Or, étant presque constamment supérieur à 10 %, il traduit ici un report de charges affectant la fiabilité de la situation de trésorerie appréciée en fin d'exercice.

Exprimée en nombre de jours de dépenses de fonctionnement, une valeur de 7 à 21 jours est normale⁷. Or, le compte 408 retrace un nombre élevé de jours de dépenses de fonctionnement.

En K€	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total c/60, 61 et 62	19 226	21 213	22 248	22 426	23 347	24 223
c/408	2 487	2 289	1 892	2 386	2 338	2 996
%	13 %	11 %	9 %	11 %	11 %	12 %
nb de jours	46	39	32	39	36	44

Source : CG

En l'espèce, la chambre rappelle que la tenue de ce compte est de la responsabilité de l'ordonnateur et non du comptable, comme le précise la M14 dans son annexe 15.

Par cette observation, la chambre appelle l'attention de la commune sur le niveau élevé atteint par le rattachement, dans le calcul duquel n'entrent pas les ICNE (intérêts courus non échus), inscrits en compte 66. De plus, elle précise que loin de conduire, comme l'a répondu l'ordonnateur, à « [...] des reports de charges de nature budgétaire sur l'exercice suivant communément assimilés à des pratiques de cavalerie budgétaire », celle-ci vise à mettre en exergue une amélioration mécanique de la trésorerie de l'exercice de rattachement de charges effectivement payées sur l'exercice suivant. En aucune manière, un moindre niveau de rattachement ne provoque une situation de cavalerie puisque les charges seraient effectivement payées sur l'exercice auquel elles sont rattachées. Le niveau de la trésorerie apprécié en fin d'exercice serait plus fiable au regard des charges réellement à supporter.

⁷ Lors du contrôle précédent, il était de 10 jours en moyenne

2.3.6. Un provisionnement défaillant des restes à recouvrer

Même si, fin 2006, la commune a opté en faveur du régime des provisions budgétaires, le compte 49 n'a pas été ouvert bien qu'il y ait des titres irrécouvrables à provisionner⁸. En 2007, une provision n'a été constituée que « *pour un dossier présentant un risque financier* » ce qui constitue une pratique trop restrictive, toute dépréciation devant être constatée.

Si le niveau de la provision à constituer doit être évalué au cas par cas, la politique de provisionnement, quant à elle, doit porter sur l'ensemble des créances irrécouvrables et non seulement, comme la commune le pratique, sur celles dont le risque financier est vu comme important.

Par conséquent, afin de donner une image fidèle du bilan communal, la chambre recommande un provisionnement conforme aux textes rappelés.

2.3.7. Titres à annuler

1/ Titres liés aux gestions de fait désormais dépourvus de base légale

A la suite de l'examen de la gestion de la commune de Noisy-le-Grand portant sur les exercices 1988 à 1992, quatre procédures de gestion de fait ont abouti au prononcé de débits visant quatre associations et des personnes physiques, donnant lieu à l'émission des titres de recette pour un total de 796 603,36 €. Aucun titre n'a été émis à l'encontre de l'association Centre culturel Michel-Simon.

Or, à la suite tant d'une décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 2003 que d'un jugement du 6 octobre 2005 de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France⁹, ces titres de recette se retrouvent privés de base légale et, ne pouvant être maintenus, doivent par conséquent être annulés. Une provision de 748 532,76 € ayant toutefois été constituée, elle devra donc être reprise, la différence étant passée en charges.

Le fait que la Cour des comptes¹⁰ a prononcé des débits à l'encontre des comptables de fait, à hauteur de 642 832,54 €¹¹ ne modifie pas l'observation. En effet, les titres de recettes sont fondés sur des décisions antérieures annulées. Le prononcé de nouveaux débits ne venant pas rétablir la base légale d'émission de ces titres, ceux-ci doivent être annulés. Afin de sécuriser la procédure de recouvrement, de nouveaux titres seraient à émettre sur le fondement de ce nouvel arrêt.

2/ Autres titres

Titre n° 776 de 1997 : une persistance de la commune à actionner le mauvais débiteur

Un titre de 25 331,08 € a été émis, le 2 mai 1997, au nom de Di Nigro Robert – Sté RIC, un déficit de quatre places de stationnement étant constaté par rapport au permis de construire et au plan d'occupation des sols alors en vigueur.

⁸ A compter du 1^{er} janvier 2006, une provision pour créances irrécouvrables doit être constituée, et inscrite au compte 49 en vertu des articles L. 2321-2, 29°, et R. 2321-2 du CGCT, modifié en 2005.

⁹ La décision du Conseil d'Etat concerne les associations du personnel et Noisy-communication et celle (n° 05-1008 J) de la chambre, l'association Michel Simon-Arts production.

¹⁰ Arrêt du 28 mai 2008

¹¹ Soit 629 112,13 €, s'agissant de l'association du personnel, et 13 720,41 € pour l'association Noisy-Communication ; l'annulation de ces titres sera fonction du sens d'un arrêt à intervenir du Conseil d'Etat.

Or, la société étant en liquidation¹², le mandataire judiciaire à la liquidation en est devenu le représentant légal depuis mai 1994, conformément à l'article 403 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales¹³.

Malgré l'avertissement du comptable¹⁴ sur le fait que le titre aurait dû être émis au nom de la société, non à celui de son ancien dirigeant, la commune maintenait, par réponse du 13 mai suivant, sa volonté de poursuivre le mauvais débiteur.

La commune persiste dans cette action alors qu'il convient d'annuler le titre incorrect, et le commandement de payer y afférant, et d'en émettre un nouveau au nom de la société RIC et de l'adresser au liquidateur, pour autant que les pièces au dossier le permettent¹⁵.

Titre n° 1468 de 2002 : un titre irrécouvrable à admettre en non-valeur

Ce titre a été émis, le 4 juillet 2002, à l'encontre de la Société SPECTA Conseil pour un montant de 15 244,90 €. Après mise en liquidation judiciaire de l'entreprise le 2 mars 1994, un jugement du 31 janvier 2006 a clos la procédure pour insuffisance d'actif.

Malgré les diligences requises effectuées par les différents comptables, cette créance doit être considérée comme irrécouvrable, la chambre rappelant l'inutilité de conserver en classe 4 des titres dont le recouvrement est définitivement compromis.

3. ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière s'est principalement fondée sur les chiffres publiés par la direction générale de la comptabilité publique¹⁶, ceux de la commune étant comparés à la strate des villes de 50 000 à 100 000 habitants.

3.1. Le fonctionnement

3.1.1. Les ressources de fonctionnement sont proches de la moyenne de la strate malgré un potentiel fiscal plus faible

1/ Des marges de manœuvre fiscales limitées...

Le potentiel fiscal de la commune est inférieur de 20 % à celui de la strate, tant en 2006 qu'en 2007. Elle parvient, cependant, grâce à des taux d'imposition sensiblement supérieurs aux moyennes de la strate, à dégager des ressources fiscales supérieures (920 € par habitant pour la ville contre 854 € pour la strate, selon les fiches CP, en 2007).

En €/habitant	2001		2007		Evolution	
	NLG	strate	NLG	strate	NLG	strate
Potentiel fiscal	812	873	986	1 185	21 %	36 %

Source : fiches CP

¹² En redressement judiciaire depuis novembre 1993 et en liquidation judiciaire avec un jugement du 9 mai 1994.

¹³ Codifié à l'art. L237-15 du code de commerce : « *les pouvoirs du conseil d'administration, du directoire ou des gérants prennent fin à dater de la décision de justice prise en application de l'article précédent [...]* ».

¹⁴ Courrier du 7 janvier 2004

¹⁵ La commune indiquant, dans sa réponse au rapport provisoire, qu'elle ne dispose plus des pièces du dossier.

¹⁶ Aujourd'hui direction générale des finances publiques (DGFIP)

Toutefois, malgré ces taux plus élevés, la rentabilité de la fiscalité locale est moindre. En effet, le produit global des quatre taxes évolue moins vite que celui de la strate, 10,4 % sur la période contre 19,4 %, en raison du moindre dynamisme des bases, notamment celles de la taxe professionnelle (TP).

En €/hab.		TFPB			TFPNB			TH			TP		
		2001	2007	évo.	2001	2007	évo.	2001	2007	évo.	2001	2007	évo.
NLG	montant	205	239	16,6	3	4	33,3	185	238	28,6	421	418	- 0,7
	taux	14,54	15,73	8,2	90,24	97,66	8,2	16,83	18,21	8,2	19,21	21,59	12,4
Strate	montant	202	254	25,7	2	1	- 50	163	202	23,9	334	380	13,8
	taux	14,32	13,36	-6,7	37,29	28,05	-24,8	12,81	12,55	- 2	14,26	16,53	15,9

Source : fiches CP

Enfin, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹⁷ est toujours demeuré supérieur au seuil d'alerte à 1, même si 2007 semble infléchir la tendance à la hausse constatée depuis 2003.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CMPF (contributions directes/Potentiel fiscal)	1,24	1,29	1,25	1,28	1,29	1,31	1,30

En conclusion, sur la période étudiée, la commune dispose de marges de manœuvre limitées en matière de fiscalité directe notamment sur la TP.

Les bases de la TP se sont sensiblement améliorées en 2008 (+ 5,5 % entre 2001 et 2008), même si la chambre observe que le produit de la TP, exprimé en euro/habitant, régresse entre 2001 et 2007, alors que, dans le même temps, il augmente pour la strate malgré un taux d'imposition moins important. La suppression de la part salaire de la TP n'explique pas le moindre dynamisme de ses bases puisqu'elle concerne l'ensemble des communes de la strate.

2/... mais des ressources diversifiées...

Une rapide analyse de la composition des recettes montre que la commune a su en diversifier la provenance. Ainsi, le poids de la fiscalité directe diminue, même si, en dépassant les 50 %, il reste conséquent en moyenne annuelle. La dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'Etat a plus que doublé entre 2001 et 2007, passant de 12 M€ à 26,5 M€, évolution qui s'explique principalement par la prise en compte, à compter de 2004, de la compensation de la part salaire de la TP, auparavant distinguée.

	RRF*		Dont fiscalité directe		
	Montant en K€	€/hab.	Montant en K€	€/hab.	Poids (montant/RRF)
2001	84 968	1 431	50 030	715	58,88 %
2006	114 656	1 874	56 589	925	49,36 %
2007	107 147	1 735	56 856	920	53,1 %
Moyenne	98 865	1 632	52 469	848	53,07 %

* Recettes réelles de fonctionnement

Source : fiches CP

¹⁷ Le calcul du potentiel fiscal sur lequel s'appuie l'observation de la chambre est différent de celui auquel la commune fait référence dans sa réponse. Il a été choisi car il présente l'avantage d'être disponible sur l'ensemble de la période sous revue et, ainsi, permet des comparaisons sans rupture avec les autres communes de la strate, contrairement à celui qu'elle produit.

3/... d'où une évolution dynamique des ressources réelles de fonctionnement (RRF)

Sur la période 2001 - 2006, l'évolution des RRF de la commune a été plus dynamique (31 %) que celles de la strate, même si l'année 2007 vient corriger cette tendance, le « tassement », entre les exercices 2006 et 2007, trouvant son explication dans la perception de recettes exceptionnelles importantes en 2006.

En €/habitant	2001		2006		2007		Evolution	
	NLG	strate	NLG	strate	NLG	strate	NLG	strate
RRF	1 431	1 457	1 874	1 855	1 735	1 855	21%	27%

Source : fiches CP

3.1.2. Un niveau de dépenses de fonctionnement sensiblement inférieur à la moyenne

Les charges de fonctionnement ont connu une évolution moins rapide que celles de la strate, démontrant une maîtrise globale des dépenses par la commune, notamment des deux postes les plus importants que sont les charges de personnel et financières.

En €/habitant	2001		2007		Evolution	
	NLG	strate	NLG	strate	NLG	strate
DRF	1 177	1 335	1 376	1 663	16,9 %	24,6 %

Ensemble, elles pèsent cependant lourdement sur le fonctionnement : plus de 60 % des charges en 2007, même si ce poids s'est allégé (65 % en 2001). La décre est sensible sur les charges financières, par l'effet d'une politique active de désendettement voulue par la commune.

	DRF*		Dont dépenses de personnel			Dont charges financières		
	montant	€/hab.	montant	€/hab.	Poids (montant/DRF)	montant	€/hab.	Poids (montant/DRF)
	M€		M€			M€		
2001	69 872	1 177	39 473	665	56,49 %	5 626	95	8,05 %
2006	88 288	1 443	44 993	735	50,93 %	3 479	57	3,94 %
2007	84 979	1 376	49 229	797	57,93 %	4 727	77	5,56 %
Moyenne/an	79 312	1 309	43 855	724	55,26 %	4 420	73	5,57 %
Evolution/an	21,6 %	16,9 %	24,7 %	19,8 %	-	- 16 %	- 18,9%	-

* Dépenses réelles de fonctionnement

Source : fiches CP

Néanmoins, l'année 2007 montre une variation plus rapide de ces deux postes, particulièrement celui des charges de personnel dont la progression reste à surveiller. En effet, les frais de personnel ont progressé entre 2001 et 2006 de 10,5 %, mais de 19,8 % entre 2001 et 2007. La tendance est la même avec les charges financières, puisque si elles chutent de 40 % de 2001 à 2006, elles ne baissent que d'environ 19 % de 2001 à 2007.

En €/habitant	2001		2006		2007		Evolution	
	NLG	strate	NLG	strate	NLG	strate	NLG	strate
Charges de personnel	665	643	735	839	797	839	19,8 %	30,5 %
Charges financières	95	73	57	59	77	59	- 18,9 %	- 19,2 %

Source : fiches CP

Enfin, le ratio de rigidité des charges de structure a baissé sur la période, partant d'un niveau de 0,68 en 2001 pour s'établir à 0,56 en 2007. Pour confirmer cette évolution favorable, la commune doit persévérer dans la maîtrise à la fois de ses charges de personnel et financières, sachant que, pour ces dernières, une partie de leur hausse réside dans le réaménagement de prêts ayant généré le refinancement d'une indemnité compensatrice de 1,26 M€.

3.2. L'autofinancement : une CAF brute double de la moyenne

En progression moyenne de 7 % par an sur la période, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune résulte d'une augmentation sensiblement plus rapide des produits que des charges de fonctionnement.

En €/habitant	Noisy-le-Grand			Strate		
	2001	2007	évolution	2001	2007	évolution
Recettes Réelles de Fonctionnement	1 431	1 735	21,2 %	1 457	1 855	28 %
<i>dont fiscalité directe</i>	843	920	9,1 %	715	854	20 %
Dépenses Réelles de Fonctionnement	1 177	1 376	16,9 %	1 335	1 663	25 %
<i>dont personnel</i>	665	797	19,8 %	643	839	31 %
<i>dont charge financière</i>	95	77	- 18,9 %	73	59	- 25 %
CAF BRUTE	286	387	35,3 %	171	251	47 %
CAF NETTE	59	259	339 %*	-13	99	NS**

Source : fiches CP

*La CAF nette a été retraitée en 2001 en tenant compte des CLTR ** La CAF nette de la strate n'est pas significative en 2001, la CP ne retraitant pas les crédits à long terme renouvelables (CLTR).

L'importance de cette CAF brute a permis à la commune de procéder à l'amortissement du capital de sa dette tout en préservant une CAF nette conséquente, positive sur toute la période, et qui est passée de 3,5 M€ en 2001 à 16 M€ en 2007¹⁸, soit une variation de 357 % entre 2001 et 2007 (cf. annexe 1).

3.3. Le financement de l'investissement : un endettement en réduction

Grâce à cette importante capacité d'autofinancement brute, la commune peut faire face à un fort niveau d'investissement sans obérer sa capacité d'emprunter. Ainsi, les dépenses d'équipement ont augmenté sur la période de 74,4 %, alors que dans le même temps les remboursements d'emprunts ont diminué de 57,7 %.

En K€	2001	2006	2007	Evolution
Dépenses d'équipement	14 439	26 076	25 182	74,4
Remboursement emprunts	18 765	11 217	7 934	- 57,7

Source : fiches CP

En effet, sur la période, l'épargne nette de la ville, en forte augmentation, permet de limiter le recours à l'emprunt.

¹⁸ Recalculée en 2001, 2002 et 2003 afin de neutraliser les effets des crédits à long terme renouvelables (CLTR).

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution
CAF nette	3,5	0,45	5,7	5,6	12,3	17	16	357 %
Dépenses d'équipement	14,4	12,9	14,6	20,3	27,6	26,1	25,2	75 %

Source : fiches CP et CG

En conclusion, sous la double réserve des observations faites sur la fiabilité des comptes et d'un examen plus approfondi de la structure de la dette, la situation financière de Noisy-le-Grand s'est assainie sur la période 2001 à 2007. Malgré une faiblesse de ses bases d'imposition, la ville parvient sur toute cette période à dégager une CAF brute et nette positives grâce, en partie, à une bonne maîtrise de ses dépenses de fonctionnement (charges de personnel et financières). Cet autofinancement lui permet de financer d'ambitieux projets d'équipement tout en maintenant un niveau d'endettement assez bas.

4. L'AMENAGEMENT URBAIN

Le préambule du schéma directeur d'aménagement du centre-ville adopté par délibération du 22 novembre 2001 du conseil municipal, expose l'objectif de « *redonner [au] centre ville historique le rôle fédérateur qu'il doit jouer auprès des 60 000 Noiséens* » afin de retrouver une véritable centralité vécue comme telle par les habitants : il s'agit de déplacer le centre de gravité de la commune du quartier du Mont d'Est et de son centre commercial, vers son centre historique. Ce schéma décline les divers types d'actions à mener sur le centre-ville. Celles relatives à l'îlot mairie y occupent une place prépondérante, la nouvelle mairie apparaissant comme le point nodal de l'aménagement du centre-ville.

4.1. L'aménagement de l'îlot mairie : un projet symbolique mal conçu dès l'origine qui a tardé à prendre une forme définitive

Le projet, apparemment bien défini, a néanmoins connu un profond remaniement, évitable car prévisible puisque contenant dès l'origine les ferments de son évolution. Quatre phases sont à distinguer qui expliquent les retards pris.

4.2.1. De la genèse à la définition du projet : le passage du schéma directeur d'aménagement du centre-ville à la DUP : juin 2000 – janvier 2004

4.2.1.1. Le projet arrêté par le schéma directeur

Ce schéma directeur vise à réaliser, sur 11 600 m², un aménagement cohérent de l'îlot-mairie autour de la mairie centrale, réhabilitée et étendue (+ 5 500 m²), à laquelle s'ajoute un espace culturel de proximité (3 000 à 4 000 m²), un parc de stationnement souterrain (200 à 250 places), le square de Lattre-de-Tassigny (4 000 m²) étant conservé, après retraitement.

L'extension regroupe des services éclatés entre 14 sites, renforçant le pôle administratif déjà existant¹⁹. De surcroît, ce regroupement doit permettre de remédier à une « *gestion imparfaite du patrimoine communal* »²⁰, notamment en réalisant des économies de loyers.

¹⁹ Schéma directeur d'aménagement du centre-ville, p. 6

²⁰ DUP, dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, février 2003, p. 17

La réalisation de l'équipement culturel de proximité doit compléter « *l'animation culturelle très importante qu'induit l'espace Michel-Simon [...]* »²¹, le parc de stationnement venant, lui, renouveler une offre de stationnement manquant en centre-ville même si, avant tout, il doit permettre l'accueil des véhicules municipaux, des agents et des visiteurs.

Enfin, le square réaménagé doit permettre « *par le biais d'une reconquête de l'espace public partagé, de retrouver du sens et de tisser des liens avec l'environnement naturel et urbain* »²², notamment en préservant obligatoirement la vue sur la Marne.

4.2.1.2. Un projet fondé sur des études qui légitiment sa cohérence d'ensemble mais ...

Ce projet d'aménagement, élaboré et étayé après un processus de concertation qui a pris presque un an et demi, est conçu et revendiqué comme cohérent. Les choix arrêtés tirent leur légitimité de nombreux documents réalisés par la commune et par des prestataires extérieurs. Le document intitulé « *Aménagement du centre-ville – bilan de la concertation préalable* » du 6 novembre 2001²³ en dresse la liste.

S'agissant de l'îlot-mairie, ce schéma pose comme principe que ne saurait être ignorées les synergies étroites à développer entre les différentes réalisations que cette parcelle devra accueillir. Par conséquent, « *l'aménagement de l'îlot de la mairie fera l'objet d'une composition d'ensemble. Les divers éléments de programme doivent se renforcer les uns les autres* ».

En conclusion, la force du projet réside dans cet équilibre : envisager l'un sans l'autre remettrait en cause cette cohérence dûment étayée.

La commune a souhaité rappeler que ce schéma directeur, s'il avait bien pour finalité d'assurer la cohérence des projets, n'était pas un cadre rigide interdisant les adaptations utiles. La chambre n'a pas méconnu le caractère souple d'un tel document puisqu'elle a bien pris soin de comparer les objectifs qu'il contenait à ceux, qui s'avèrent être les mêmes, arrêtés par la DUP, document qui engage juridiquement la collectivité.

4.2.1.3. ...un projet qui comporte des fragilités internes rédhibitoires

La municipalité a souhaité s'entourer de toutes les garanties de connaissances techniques et de reconnaissance par le public pour légitimer son schéma d'aménagement. Mais, les approfondissements requis par la concertation ou préalables à la réalisation dudit schéma n'ayant pas été effectués, les fragilités internes au projet, en particulier les interactions entre les autres aménagements prévus au centre-ville, se sont manifestées au travers de la question de la nouvelle offre de stationnement. Elles relèvent également de la densification projetée de cet îlot avec la dimension de l'équipement culturel de proximité.

1/ Le stationnement

Le schéma directeur prévoit une densification de l'habitat et une offre supplémentaire d'équipements culturels²⁴ qui s'accompagnent d'un retraitement des voies principales du centre-ville. Aussi, pour satisfaire les habitants, ce schéma, à la suite d'une étude²⁵, prévoit une offre nouvelle répartie en deux points : « *300 places environ sous de nouveaux bâtiments accueillant des commerces et des logements [...] et 200 à 250 places sous la mairie* »²⁶.

²¹ Schéma directeur d'aménagement du centre-ville, p. 6

²² Idem, p. 4

²³ Adopté au cours de la même séance du conseil municipal que le schéma directeur d'aménagement du centre-ville

²⁴ Soit un espace culturel de proximité et deux salles de cinéma

²⁵ Aménagement du centre-ville – bilan de la concertation préalable, p. 11

²⁶ Schéma directeur d'aménagement du centre-ville, p. 13

Or, paradoxalement, le bilan de la concertation indiquait qu'une étude « *permettra de définir les caractéristiques souhaitables afin de réaliser un équipement viable, complémentaire de l'offre existante* »²⁷ et que, de surcroît, il est précisé que « *le calibrage exact et définitif des parcs de stationnement sera arrêté une fois terminées les études de programmation des nouveaux équipements publics* »²⁸. La confrontation des deux documents pourtant adoptés le même jour par la municipalité montre leur contradiction : une offre complémentaire de places de stationnement est arrêtée sans connaître encore la capacité des équipements futurs.

En réalité, la commune connaissait la jauge qu'elle souhaitait obtenir pour l'espace culturel,²⁹ alors même que le chiffre de 1 800 places assises n'apparaît pas dans le bilan de la consultation du public.

La capacité du parking prévu sous la mairie n'a donc pas été dimensionnée pour recevoir les véhicules du public destiné à l'équipement culturel, mais uniquement ceux des agents municipaux et, pour partie, du public.

Pour la commune, ces documents ne peuvent se contredire sur le nombre de places de parking puisqu'ils ne concernent que les équipements aux besoins en stationnement évaluables, excluant l'espace culturel dont la jauge, simple hypothèse issue d'un marché de définition, n'avait pas à être mentionnée lors de la concertation. La chambre souligne qu'au moment de l'élaboration du schéma directeur, la commune disposait bien de l'étude de stationnement comme le rappelle le bilan de la concertation, la capacité totale nécessaire de stationnement étant estimée en fonction de l'ensemble des projets à venir dont l'équipement culturel avec une jauge est de 1 800 places³⁰. Cette dernière n'est pas la résultante de marchés de définition puisqu'en est exclu l'îlot mairie³¹.

De surcroît, le programme de la phase 2³² de ces marchés contenait ce chiffre de 1 800 places, issu « *[d'un] diagnostic des besoins actuels [...]. L'étude de programmation spécifique à venir affinera au plus juste cet objectif* »³³. La chambre remarque que la réponse de la commune a considéré cette jauge comme arrêtée puisqu'« *[...], il convient d'ajouter que s'agissant d'une salle polyvalente d'une jauge maximale de 1 800 places, les besoins maximaux de stationnement restent ponctuels* ».

Concernant le stade de la conception, encore non réhibitoire, la chambre s'interrogeait non sur une différence de réalisation en nombre de places par rapport à la prévision du schéma directeur, mais sur ce qui pouvait apparaître comme confus, incohérent ou à affiner dans l'évaluation de l'offre de stationnement, et sur les corrections apportées avant validation du projet par la DUP. Elle remarque, à cet égard, que la commune a souhaité appuyer sa réponse sur cette faible différence, conférant ainsi à ce schéma une dimension de cadre de programmation d'objectifs à atteindre, l'observation précédente de la chambre étant pourtant contestée par la commune pour le motif inverse.

²⁷ Aménagement du centre-ville – bilan de la concertation préalable, p. 15

²⁸ Idem, p. 16

²⁹ Programme, phase 2 des marchés d'études dits de définition pour la réalisation d'études de programmation et de composition urbaine dans le cadre de la valorisation du centre-ville de la ville de Noisy-le-Grand, p. 5, 27 avril 2001

³⁰ P. 19

³¹ CCAP du 31 janvier 2000, pour la phase 1, p. 12

³² Rédigé par la commune en avril 2001

³³ Idem, p. 5.

2/ La densification de l'îlot

Compte tenu des spécificités de l'équipement culturel et de sa capacité d'accueil, il devenait délicat, dès lors, de prévoir sur une parcelle de superficie limitée l'ensemble des équipements envisagés. Son implantation devait alors, pour le moins, conduire à s'interroger sur le maintien tant de la superficie du square que de la vue sur la Marne, deux contraintes par ailleurs jugées incontournables.

En effet, il convenait de faire tenir l'ensemble de ces équipements sur une parcelle amputée de plus de la moitié de sa superficie (4 746 m² pour le square et environ 1 711 m² pour la mairie centrale et ses alentours proches)³⁴. Par conséquent, pour se conformer à ces contraintes dirimantes, il était prévu de réaliser une salle toute en longueur (200 m) mais d'une largeur limitée (31 m sur la parcelle la plus proche de la mairie, mais se réduisant à 26 m sur les deux tiers de sa longueur).

Au surplus, l'avis négatif du commissaire enquêteur³⁵ aurait dû alerter la commune sur la faisabilité du projet tel que conçu à ce stade, l'avis mettant en doute le contenu des études.

En conclusion, le choix du site était corrélé à sa capacité d'accueillir l'ensemble des équipements. Or, la commune savait, au moins depuis début 2003, qu'« *[une] superficie libre limitée (7 000 m²) ne permet[tait] pas d'accueillir les deux éléments de programme* »³⁶ constitués par l'extension de la mairie et l'équipement culturel. La commune n'a donc pas tenu compte des données qui auraient dû l'alerter sur la faisabilité du projet initial.

Selon la commune, l'avis négatif du commissaire enquêteur ne traduit pas l'existence de difficultés techniques du projet d'extension de la mairie, mais est relatif à sa conduite à l'égard des occupants des parcelles à exproprier. Quant à la contrainte, connue par la commune, de la superficie limitée de l'îlot, celle-ci souhaitait avoir connaissance des propositions de solutions que pouvaient apporter les candidats au concours de maîtrise d'œuvre.

Si l'avis du commissaire enquêteur, en se prononçant sur une modification du POS qui prenait en compte la globalité du projet, fait bien référence aux expropriations, néanmoins, la référence « au sérieux du projet », qui motive cette modification, renvoie surtout au fond du projet. Il « *considère [donc] que la localisation des équipements à regrouper doit être revue, et trouvée sur des terrains voisins de la mairie [...]. Mais ne bouleversons pas l'îlot de la mairie* ». Par conséquent, cet avis défavorable pointe bien des difficultés techniques de réalisation de l'extension de la mairie dans la mesure où celle-ci ne s'envisageait pas, à ce stade de la procédure, hors la création de l'espace culturel.

La chambre prend note de la connaissance revendiquée par la commune de la contrainte de superficie et, corrélativement, de son attente des résultats du concours de maîtrise d'œuvre, argument auquel il sera répondu sous le point 4.2.2. La chambre rappelle toutefois qu'à ce stade du projet, la commune disposait d'une étude de programmation plus que réservée sur la réalisation d'un équipement culturel de cette dimension sur cet îlot, mais a souhaité assumer le risque que le projet n'aboutisse pas alors qu'elle a mis en exergue, dans sa réponse à la chambre, son objectif d'optimisation du temps.

³⁴ Dossier de l'enquête préalable à la DUP de février 2003, p. 37, informations donc connues de la mairie bien avant leur inscription dans ce document qu'elle a elle-même réalisés.

³⁵ Rendu dès avril 2002

³⁶ Idem, p. 21

4.2.1.4. Une DUP qui, en confirmant le projet sans répondre à ses fragilités internes, le condamne

Par délibération du 6 février 2003, le conseil municipal a demandé l'ouverture de l'enquête publique concernant l'îlot-mairie. L'objectif des expropriations est la construction de deux éléments distincts : l'extension de la mairie et un équipement polyvalent d'animation culturelle et de loisirs³⁷. Le dossier d'enquête, de février 2003, rappelle d'emblée la cohérence d'ensemble et valide les options d'aménagement arrêtées dans le schéma directeur d'aménagement du centre-ville.

Toutefois, le dossier de DUP ne fait pas mention d'une offre de stationnement recalibrée en fonction de la dimension, maintenant officielle, de l'équipement culturel comme le document présentant le bilan de la concertation préalable à l'adoption du schéma directeur le demandait. Si l'étude de stationnement menée en 2001 avait bien pris en compte les besoins induits par un tel équipement culturel de 1 800 places assises (soit au moins le double debout), ils devaient être satisfaits, car évalués comme ponctuels, par l'offre nouvelle de places et au « foisonnement »³⁸ en surface.

Le commissaire enquêteur s'est prononcé sur cette question pour conclure à un fonctionnement correct, sans toutefois s'exprimer sur la pertinence d'une salle polyvalente et de son implantation sur cet îlot, n'ayant pas eu communication de plans prouvant que le programme tenait tel quel dans l'épannelage défini³⁹. Par conséquent, sa conclusion se borne à reconnaître qu'un tel équipement correspond aux besoins d'une ville de cette importance et que l'implantation choisie est bonne car, éloignée de toute habitation, elle préserve la population des nuisances qu'il occasionnerait.

Or, un document daté du 6 mars 2003 intitulé « *Salle des Fêtes – Programmation ; éléments de préprogramme* » aborde cette question de l'insertion dans le site pour conclure, compte tenu « *d'un équipement imposant, [qu'elle] n'est pas évidente* ». Cette étude propose bien deux scénarii d'implantation, mais leur transcription graphique est contraire aux contraintes posées par le schéma directeur qui entend préserver la totalité de la surface du square puisqu'elle y empiète. Elle propose le scénario alternatif d'une salle de 1 200 places assises plus compatible avec l'ensemble des contraintes posées pour l'aménagement de cet îlot.

Cependant, compte tenu des conclusions positives du commissaire enquêteur, la DUP a été prise par arrêté préfectoral du 13 octobre 2003.

En conclusion, sur cette phase, la chambre constate que le projet d'aménagement de l'îlot mairie comprenait des fragilités internes, en particulier une superficie trop limitée qui auraient dû alerter les concepteurs. Les deux ans qui séparent l'adoption du schéma directeur d'aménagement du centre-ville de la DUP auraient pu être mis à profit pour détecter ces fragilités et éviter la perte de temps résultant de cette mauvaise évaluation des besoins, au sens des articles 1^{er} et 5 du code des marchés publics (CMP), alors en vigueur, puisque le marché public qui suit logiquement cette DUP ne pourra aboutir et sera laissé sans suite par la ville.

En réponse, sur la réalisation du projet global, la ville estime que le commissaire enquêteur avait tous les éléments pour fonder son avis positif puisque le dossier d'enquête contenait une note portant sur les deux ouvrages à réaliser. Pour la chambre, l'avis du commissaire enquêteur aurait été d'autant mieux fondé, comme il le reconnaît lui-même, s'il avait été élaboré grâce à l'étude de programmation relative à la salle des fêtes, disponible au moment

³⁷ Dossier de l'enquête préalable à la DUP de février 2003, p. 4 et s.

³⁸ C'est-à-dire un stationnement ponctuellement anarchique

³⁹ Idem, p. 26/35. Epannelage : document graphique définissant l'enveloppe des volumes susceptibles d'être construits.

de l'enquête et contenant de nombreuses informations techniques (tableaux des surfaces par exemple...). Par ailleurs, le comparatif proposé par cette étude ne l'a pas été à la demande de la ville, mais bien à l'initiative du consultant qui en introduction en a rappelé le cadre, circonscrit à « *un espace culturel de proximité pouvant accueillir : des spectacles pour 1 800 places assises [...]* »⁴⁰.

Si, au sens de la commune, les deux ans qui séparent la DUP de l'adoption du schéma directeur ont donc été utilisés au mieux et qu'il ne peut lui être reproché d'avoir mal apprécié ses besoins au sens des articles 1^{er} et 5 du CMP, la chambre souligne néanmoins que ce délai de deux ans n'a pas été mis à profit pour tirer les conséquences des contraintes rédhibitoires de ce projet global.

4.2.2. Un premier concours qui confirme l'impossibilité de réaliser le projet d'aménagement arrêté par la DUP

La DUP à peine signée, l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) relatif à un concours restreint de maîtrise d'œuvre⁴¹ vise un projet différent puisque l'extension de la mairie atteint désormais 10 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON), le parc de stationnement souterrain n'étant plus que de 120 places, et la construction de l'espace culturel étant reportée, tout en lui préservant un emplacement dans le projet, afin de lui conserver sa cohérence d'ensemble. Par ce biais, la mairie souhaite conserver une vision globale sans lancer les travaux.

Pour préserver cette cohérence, le projet choisi devra pouvoir se développer en totalité, mais en deux phases, avec le risque que ce séquençage ne dénature cette cohérence si un autre cabinet devait être choisi. En effet, la possibilité offerte par l'article 74 IV du CMP en vigueur en 2001⁴², avait été supprimée avec la version 2004 sous l'empire de laquelle s'inscrivait la procédure en cause. Par conséquent, un second concours de maîtrise d'œuvre était obligatoire.

Les motivations de cette variante ne sont pas connues. Avec ce doublement de l'extension de la mairie, la question se pose de sa compatibilité avec le maintien de l'espace culturel.

Aussi, la commune finit par constater que « *les réponses architecturales contradictoires et insatisfaisantes apportées à cette commande publique n'ont pas permis de conduire l'opération à son terme, la concomitance de la présence, sur ce même site, de deux équipements publics projetés compromettrait sévèrement la qualité architecturale et urbaine des projets* », ce qui révèle une mauvaise évaluation des besoins car c'est justement autour de cet équilibre d'ensemble entre ces deux équipements, que le projet s'est construit.

Il aura donc fallu attendre plus de trois ans pour s'apercevoir du caractère irréaliste du projet, par courrier du 30 juin 2004 informant les candidats de la déclaration sans suite de la procédure.

En conclusion, à la lecture de cet avis, la commune, tout en souhaitant conserver le projet dans sa globalité, en modifie pourtant les hypothèses de superficie, mais sans poursuivre le raisonnement qui aurait dû la mener à revoir sa faisabilité même, en programmant la construction de son espace culturel sur un autre lieu. Elle délivre donc un message contradictoire en insistant sur la faisabilité d'un projet global sur le site de l'îlot mairie, alors que les modifications voulues avec cet AAPC en montraient clairement l'impossibilité en l'état. En persévérant ainsi, la municipalité a donc fait prendre du retard à un projet qu'elle affiche pourtant indispensable au bon développement de la commune.

⁴⁰ Salle des Fêtes, programmation, éléments de préprogramme, 6 mars 2003,

⁴¹ Publié le 23 janvier 2004 dans le BOAMP

⁴² A savoir que « *pour l'extension d'un ouvrage existant lorsque l'unité architecturale, paysagère [...] le justifie, le marché de maîtrise d'œuvre peut être attribué sans mise en concurrence à la personne [...] titulaire du marché initial [...]* »

Sur la faisabilité du projet global, la commune confirme que « *seul un architecte maître d'œuvre, [...] peut déterminer, in fine, si ce projet est ou non parfaitement réalisable, selon la vision qu'il en a* », sa modification ne découlant que de l'absence de réponses valables. Pour elle, la déclaration sans suite du concours provenait d'un faible niveau des rendus, combiné avec une maturité insuffisante des partis-pris des architectes. Sa réponse s'appuie sur le fait que, pour les deux projets examinés par le jury, rien de réhibitoire n'apparaissait qui puisse compromettre une éventuelle réalisation.

Sur le séquençage des marchés de maîtrise d'œuvre, la commune conteste le fait que la chambre ait pu conclure à son impossibilité. En effet, pour la première phase, il était demandé aux maîtres d'œuvre de produire un plan afin de préserver la cohérence d'ensemble du projet. Aussi, un nouveau maître d'œuvre aurait pu être choisi pour conduire les travaux en fonction des plans arrêtés par un autre.

Sur la faisabilité du projet global, la chambre remarque que ce rôle d'architecte, que la commune s'était interdit de jouer, a pourtant été endossé sans difficulté pour écarter un éventuel site d'accueil, le square Marius-Serelle, motivant son refus par l'impossibilité d'ériger ces deux éléments du programme sur un terrain d'environ 7 000 m²⁴³. Par conséquent, les mêmes causes engendrant les mêmes effets, la commune ne pouvait pas ignorer les implications d'une surface limitée sur la possibilité de réaliser le projet. L'impossibilité découlait moins de la surface limitée du site que des contraintes posées par la commune (superficie du square, près de 40 % de la surface de l'îlot, vue dégagée sur la Marne interdisant la construction de la salle de spectacle en bas de la parcelle...).

De surcroît, la chambre, au vu de l'avis du jury de concours et des dossiers des candidats, ne peut donc souscrire à l'argumentation de la commune qui consiste à attribuer sa décision de ne pas poursuivre à des questions de pure esthétique et non pas techniques. En effet, le jury a motivé son avis défavorable par le non-respect des critères de jugement des offres tels que prévus par le règlement du concours, à savoir la valeur technique de la prestation⁴⁴, les délais d'exécution et l'adéquation du projet à la part de l'enveloppe financière prévisionnelle affectée aux travaux⁴⁵.

Cette conclusion est renforcée par une analyse objective des projets étudiés par le jury⁴⁶. En effet, aucun des deux projets ne respectait les contraintes prévues puisque la salle de spectacle était située en bas de la parcelle, ce que le programme écartait puisqu'elle ne devait pas empiéter sur le square, ni empêcher la vue sur la Marne⁴⁷.

⁴³ Dossier d'enquête préalable à la DUP, élaboré par la commune, p. 21

⁴⁴ Il est indiqué que dans la rubrique « valeur technique de la prestation », il n'est question que de « *l'adéquation du projet au programme, qualité architecturale, intégration dans le site, fonctionnalité de l'équipement, solutions techniques proposées, compatibilité du projet avec les normes et règlements en vigueur* ».

⁴⁵ Idem, p. 15 sur 20

⁴⁶ Mais également de ceux écartés pour rupture de la confidentialité

⁴⁷ S'agissant du projet C, « *néanmoins, le projet est jugé insatisfaisant, en raison notamment de l'absence d'ouverture axiale sur la Marne et du fait que la façade Nord de la Mairie est totalement masquée depuis le boulevard P. Pambrun, l'image donnée depuis cet axe étant particulièrement dévalorisée* ». S'agissant du projet S, sur la valeur technique, adéquation du projet au programme, « *[...], le candidat propose subsidiairement une solution d'implantation de la salle des fêtes dans le périmètre d'études, mais qui n'apparaît pas suffisamment étudiée* » ; qualité architecturale, « *[...], le nouveau bâtiment qui se développe en « peigne » occupe une surface importante de l'îlot, ayant pour conséquence un espace vert central restreint et une position de la future salle des fêtes plus que problématique (accès livraison techniquement non réaliste. [...])* ».

Pour la chambre, le séquençage des marchés de maîtrise d'œuvre induisait plus de risques que de sécurité pour la poursuite du projet tel que voulu par la commune, le changement de maître d'œuvre faisant courir un risque pour la cohérence d'ensemble du projet. En outre, la solution avancée par la commune, c'est-à-dire faire travailler un autre cabinet d'architectes sur les plans du précédent lauréat était prohibée par l'article IV.7.2 al. 2 du règlement du concours, selon lequel « *les prestations du lauréat retenu ne peuvent être utilisées par le maître d'ouvrage que lorsqu'il confie à son auteur une mission d'étude ou de maîtrise d'œuvre* »⁴⁸. Une autre consultation était donc obligatoire pour demander de nouvelles prestations.

4.2.3. Un projet modifié en conséquence mais toujours retardé : l'abandon d'une procédure sciemment choisie

En se lançant dans le montage contractuel complexe d'un bail emphytéotique administratif (BEA), la commune a définitivement admis que le programme de l'opération devait être modifié pour tenir compte du fait que l'implantation conjointe, sur ces mêmes parcelles, de l'extension de l'hôtel de ville, et d'un équipement culturel d'animation et de spectacles, semblait difficile à réaliser dans des conditions harmonieuses.

4.2.3.1. Le choix du BEA : un choix réfléchi

1/ La définition du BEA

L'article L. 1311-2 du CGCT, dans sa version alors en vigueur précisait « *qu'un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public, ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence [...]* ». Cet article du code rural rappelle que le bail emphytéotique confère au preneur un droit réel et qu'il doit être consenti entre 18 et 99 ans.

2/ La convention d'assistance juridique

Devant la complexité de cette procédure, et par une convention d'assistance juridique à maîtrise d'ouvrage passée en ce sens en juillet 2004, la commune a souhaité s'associer la collaboration d'un cabinet d'avocats spécialiste de ce type de montage.

Le cabinet choisi a produit diverses notes juridiques sur les montages envisageables¹⁸. Le BEA a été choisi, parmi d'autres formules comme le partenariat public-privé, dans l'AAPC de février 2005.

Pour examiner les conditions de ce choix, la chambre a demandé communication des productions de ce cabinet dans le cadre circonscrit du BEA. Malgré de nombreuses demandes⁴⁹, le maire n'a pas souhaité y répondre favorablement arguant du secret professionnel attaché à la profession d'avocat et s'appuyant sur une réponse ministérielle du Garde des Sceaux, publiée au JO Sénat du 30 septembre 2004 qui souligne que cette communication ne peut être que volontaire puisque « *sous réserve de l'appréciation des juridictions, les dispositions de l'article L. 241-1 du code des juridictions financières ne paraissent pas constituer une dérogation à la règle de confidentialité des relations entre l'avocat et son client [...]* ».

⁴⁸ P. 16 sur 20

⁴⁹ Plusieurs courriers émanant tant du magistrat instructeur que du ministère public près la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France rappelant les larges pouvoirs de communication reconnus par la loi aux magistrats des juridictions financières

Or, tant la note du 6 août 2004 du procureur général près la Cour des comptes sur le droit de communication et le secret professionnel des avocats, qui a été communiquée au maire, que la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes citée par cette même réponse ministérielle démontrent que le secret professionnel ne saurait être, en l'espèce, entendu comme absolu.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune réitère sa fin de non-recevoir, arguant d'un arrêt du 27 mai 2005 du Conseil d'Etat « Département de l'Essonne » pour justifier ce refus de communication des pièces demandées.

La chambre ne partage pas cette analyse, car le Conseil d'Etat a spécifié que, pour « *la correspondance échangée entre l'avocat de la commune et son exécutif pour des consultations juridiques rédigées par cet avocat pour le compte de la commune, il appartient au maire sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire de la commune qui fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités approprié* ». La communication n'est donc nullement exclue par principe.

Dans ce même arrêt « Département de l'Essonne », toujours à propos d'études juridiques faites par un avocat, le Conseil d'Etat a jugé qu' « *en se bornant à transmettre [...] la liste et le thème de ces études et en lui refusant la communication de la totalité de celles-ci et de tout autre document de nature à éclairer celui-ci sur le bien-fondé du projet de délibération soumis à la commission permanente au motif, exprimé en termes généraux, qu'il ne lui paraissait pas responsable de diffuser des documents à caractère juridique relatifs à des dossiers très sensibles, le président du conseil général a entaché sa décision d'erreur de droit* ».

Ce qui a été établi s'agissant des membres de la commission permanente pourrait également s'appliquer aux magistrats des juridictions financières qui sont astreints au secret professionnel ce qui garantit la préservation de la confidentialité des documents communiqués.

La chambre persiste donc à demander la communication de ces documents qui constituent un élément indispensable à l'analyse complète de la procédure examinée.

4.2.3.2. L'abandon du BEA : 15 mois supplémentaires de retard

Après le lancement, le 18 février 2005, d'une nouvelle consultation par un avis d'appel à candidatures pour la réalisation de l'extension de l'hôtel de ville sous la forme d'un BEA et malgré le choix d'un candidat par la commission consultative, le maire a informé, les 26 septembre et 13 octobre 2005, les quatre candidats de l'abandon de la procédure de mise en concurrence et de la passation d'un BEA, deux raisons motivant cette renonciation : « [...] *des conditions proposées [...] trop onéreuses pour la ville, en raison du régime fiscal qui s'attachait à cette procédure, et la perte de contrôle que ce montage engendrait pour le maître d'ouvrage* »⁵⁰.

1/ Sur les conditions financières

Un loyer annuel de 2 464 K€ TTC sur 25 ans pour un investissement évalué à 35 856 K€ TTC devait être réglé. Par conséquent, la commune envisageait de payer cette extension 1,72 fois son prix, soit une somme totale de 61 605 K€ TTC. Le caractère peu avantageux du BEA, découlant de l'impossibilité de récupérer, par le biais du FCTVA, la TVA grevant les loyers

⁵⁰ Réponse de la commune du 4 février 2008. La non-récupération de la TVA par le biais du FCTVA est indiquée dans sa réponse du 9 avril 2008 pour préciser la raison tenant au régime fiscal attaché au BEA.

versés par la commune en contrepartie de l'occupation des locaux, ne pouvait donc être ignoré, et ensuite excipé comme une raison de ne pas donner suite à la procédure.

Enfin, il convient de noter que le coût des travaux pour un projet équivalent, hors 2 000 m² de traitement du square, a évolué de 21 528 K€ TTC tels qu'indiqués dans le règlement de la consultation du premier concours à 35 856 K€ TTC, soit une variation de plus des deux tiers. L'augmentation de surface traitée du square (40 % en plus par rapport au projet du premier concours) ne pouvant expliquer à elle seule l'ampleur de cette différence dans l'estimation des besoins, la chambre s'interroge sur la capacité de la collectivité à évaluer ses besoins au sens des articles 1^{er} et 5 du CMP.

2/ Sur la perte de contrôle du « maître d'ouvrage »

Le fait de ne pas être maître d'ouvrage permettait justement à la commune d'avoir recours à ce montage juridique complexe, sauf à ce qu'il soit requalifié en marché public par le juge administratif⁵¹.

Par conséquent, une simple recherche du service juridique de la commune⁵² aurait confirmé qu'elle ne pouvait en aucun cas se considérer comme le maître d'ouvrage de cette opération d'extension de son hôtel de ville.

En conclusion de cette phase, si la ville a abandonné ce montage juridique c'est moins en raison d'une infructuosité ou d'une impossibilité de concevoir le projet tel qu'attendu mais :

- soit en toute connaissance de cause : en effet, dans la mesure où la commune avait sciemment choisi le BEA grâce aux notes du cabinet d'avocats, le maire ne pouvait donc pas découvrir en bout de procédure, soit après 15 mois de travail et au moment de choisir le candidat, que la commune ne serait pas maître d'ouvrage et ne récupérerait pas la TVA ;

- soit à cause d'une méconnaissance des implications juridiques et financières du BEA : dans ces conditions, on ne conçoit pas qu'elle ait conservé un cabinet après une telle carence dans l'analyse juridique d'une procédure.

Cette alternative est ouverte dans la mesure où la commune se refuse à transmettre les documents demandés par la chambre qui permettrait sans doute de la trancher

La commune motive l'abandon du BEA par les conditions financières trop onéreuses proposées par les différents candidats, l'impossibilité de récupérer la TVA par le biais du FCTVA, présentée comme incertaine à l'époque⁵³, constituant un facteur aggravant. Au surplus, le fait de ne pas être maître d'ouvrage, ce qu'elle savait dès l'origine, ne l'empêchait pas de refuser des projets architecturaux ne lui convenant pas, tels ceux présentés par tous les candidats.

⁵¹ Conseil d'Etat, sect., 8 février 1991, *Région Midi-Pyrénées* : une collectivité publique ne saurait échapper aux règles de concurrence et d'exécution des marchés publics lorsque l'objet de l'opération est la construction même, pour le compte de la collectivité, d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres. Le projet d'extension de la mairie de Noisy-le-Grand correspond à cette situation. Mais, le CE a validé un critère qui permet d'échapper à la réglementation des marchés publics : l'inexistence pour la collectivité de tout rôle de maître d'ouvrage dans l'opération, pendant et après les travaux (CE, 25 février 1994, *SOFAP Marignan Immobilier*, dans une affaire identique puisqu'un BEA était conclu pour construire une partie de la mairie de Lille).

⁵² La jurisprudence en cause est référencée dans le CGCT commenté sous l'article L. 1311-2

⁵³ La commune s'appuyant sur la décision du Conseil d'Etat du, 7 novembre 2005, *Ministre de l'Intérieur c/Commune d'Orange* ainsi que sur la loi du 28 juillet 2008 modifiant l'article L. 1615-13 du CGCT

Pour la chambre, le refus de la commune de poursuivre n'est pas en cause en tant que tel, mais seulement les raisons invoquées pour le faire⁵⁴. Elle s'étonne de ce revirement que ne justifient, ni la procédure suivie qui démontre qu'un projet correspondait aux attentes de la commune, ni le soi-disant caractère intrinsèquement onéreux des propositions⁵⁵. Au contraire, au moment où la commune a pris sa décision, aucun flou juridique ne pouvait être avancé quant à la question de l'éligibilité des loyers au FCTVA, la jurisprudence alléguée (CE, 7 novembre 2005 Ministère de l'Intérieur c/Commune d'Orange), non transposable au cas de Noisy-le-Grand⁵⁶, et la loi du 28 juillet 2008 modifiant l'article L. 1612-15 du CGCT étant postérieures à celle-ci. Par conséquent, la non-récupération de la TVA grevant les loyers versés à l'emphytéote semble avoir été, dans le contexte de l'époque, un facteur déterminant du refus de poursuivre.

En définitive, 15 mois de retard supplémentaires auraient pu être évités, car si, *stricto sensu*, la procédure du BEA a duré huit mois, de février à octobre 2005, il convient, en réalité, de décompter la totalité du temps consacré par la ville à l'étude puis à la mise en œuvre, avortée, de cette option.

4.2.4. Le second concours qui aboutit enfin, une modification de la DUP devenue indispensable

4.2.4.1. Le second concours

Un nouveau concours restreint de maîtrise d'œuvre est lancé par délibération du 2 février 2006, l'AAPC étant publié le 11 février 2006 au BOAMP. Un candidat est sélectionné et son choix validé par délibération n° 36 du 29 mars 2007.

Le coût des travaux, estimé à 27,51 M€ TTC, est arrêté à 29,3 M€ TTC, après négociation, dans l'acte d'engagement du 19 avril 2007. Le coût de ce projet a ainsi encore varié : un quart en moins par rapport au montant de l'investissement prévu dans le cadre du BEA (35,86 M€ TTC) et près de 30 % en plus par rapport au coût défini dans le cadre du premier concours (21,53 M€ TTC).

Si la commune avait tenu compte des fragilités du projet dès son origine, elle disposerait depuis 2007 d'une nouvelle mairie. Or, ce ne sera le cas qu'à compter de 2012, soit avec plus de cinq ans de retard, non imputables à des circonstances de force majeure ou imprévisibles.

⁵⁴ Cf. note de bas de page n° 48

⁵⁵ En effet, la consultation des services fiscaux en juin 2005, relative à l'appréciation du montant du loyer du BEA (2,46 M€ TTC à verser sur 25 ans), n'a pas empêché la tenue, le 22 juillet 2005, de la commission consultative, composée notamment du maire, qui s'est prononcée favorablement pour un projet qui « *appara[issai]t d'un grand intérêt sur le plan architectural, urbanistique et fonctionnel* ».

⁵⁶ La décision du CE précitée concerne un marché d'entreprise de travaux publics (METP), marché public soumis au code des marchés publics, ce que le BEA n'est pas, la collectivité contractante restant le maître de l'ouvrage, ce qu'elle n'est plus dans le cadre du BEA. Enfin, le METP implique obligatoirement l'exploitation d'un service public, ce que le BEA ne requiert pas puisqu'il ne concerne que la construction et l'entretien de l'ouvrage.

4.2.4.2. La modification de la DUP

Le conseil municipal, dans sa séance du 15 décembre 2005, décide de réserver l'enceinte située de part et d'autre de l'actuel hôtel de ville à la seule extension de la mairie et approuve le dossier d'enquête publique modificative. L'arrêté préfectoral du 14 novembre 2007 entérine donc l'évolution du projet.

La question posée ici est de savoir si la commune, sachant l'inflexion qu'elle voulait donner à ce projet, avec la procédure de BEA, ne devait pas lancer une procédure de modification de sa DUP, avec nouvelle enquête préalable, dès juin 2004 et non un an et demi après.

La jurisprudence du Conseil d'Etat établit qu'une collectivité publique n'est pas tenue de prendre un nouvel arrêté déclaratif d'utilité publique, et ainsi légalement se borner, par un nouvel arrêté, à proroger sans nouvelle enquête, les effets de l'arrêté précédent dans la mesure où le projet n'a pas subi de modifications substantielles ou que son coût n'excède pas sensiblement le montant initial actualisé de l'opération envisagée⁵⁷. Il y a modifications substantielles lorsqu'il y a un changement sensible dans la détermination de l'objet de l'opération, le périmètre soumis à expropriation ou le montant des dépenses prévues, ces critères étant alternatifs⁵⁸. Une nouvelle procédure de DUP, donc une nouvelle enquête préalable, est alors requise.

Le juge administratif a très tôt développé le critère des modifications substantielles pour encadrer la question de la prorogation d'une DUP afin de permettre aux citoyens concernés par ces changements de redonner leur avis lors de l'enquête préalable. Par conséquent, le citoyen doit pouvoir se prononcer *a priori* sur les évolutions projetées de l'opération, qui n'ont pas été sanctionnées par la DUP, et non sur des évolutions déjà entérinées de quelque manière que ce soit. Il serait en effet paradoxal que l'enquête portât sur des évolutions que le maître d'ouvrage a déjà fait siennes au point de proposer à des maîtres d'œuvre de lui soumettre leurs propositions qui conditionnent les futurs travaux qui n'en sont que la conséquence. Le maître d'ouvrage signifierait ainsi que les résultats de l'enquête, qu'il anticipe en les postulant favorables, lui sont indifférents. Or, cette procédure doit se dérouler dans sa plénitude et la DUP, si elle doit être prise, doit l'être en toute connaissance de cause, sans être viciée par un autre biais. Il s'en suit logiquement, lorsque le maître d'ouvrage comprend que son projet va devoir être modifié de façon substantielle, qu'il doive initier une nouvelle demande de DUP, qu'une optimisation du temps commande de formuler dans les meilleurs délais, tout en s'abstenant de toute initiative de nature à saper la procédure à lancer.

Par conséquent, la ville aurait dû lancer une nouvelle procédure de demande de DUP dès juin 2004, quand il s'avérait que le projet ne se concentrerait que sur l'extension de son hôtel de ville, ou du moins elle n'aurait pas dû, à compter de cette date, procéder au choix d'un emphytéote qui de fait entérinait son souhait de modifier ce projet. En effet, amputée de moitié, l'opération doit être considérée comme ayant été sensiblement modifiée dans son objet, sans tenir compte, à ce stade, de la variation du coût de plus de 66 % entre l'avis du premier concours et celui du BEA, également considérée par la jurisprudence comme une modification substantielle⁵⁹. La circonstance que la procédure du BEA n'ait pas abouti est inopérante dans la mesure où il paraît logique qu'un maître d'ouvrage ne s'aventure pas dans une procédure s'il n'en attend pas un résultat positif.

Pour conclure sur cette phase, la commune a enfin trouvé le candidat idoine et peut espérer voir aboutir son projet d'extension vers la fin 2011. La chambre ne saurait trop rappeler que lorsqu'elle a vu que le projet initial ne pouvait être réalisé comme prévu dans sa globalité, elle n'aurait pas dû s'exonérer d'engager les démarches nécessaires à la modification de la DUP,

⁵⁷ CE, 26 juin 1974, *Gaubert et Margai*

⁵⁸ Conclusions du commissaire du gouvernement sous l'arrêt du CE du 12 mai 1989, *Astier*.

⁵⁹ CE, 7 décembre 1998, *Tete*, pour plus de 53 % de variation et CE, 12 mai 1989, *Astier*, pour plus de 30 %

qui se révélait ainsi précocement caduque. Alors que depuis juin 2004, le projet initial n'était pas viable, les citoyens de Noisy-le-Grand n'ont donc été informés officiellement du changement de projet que lors du conseil municipal de décembre 2005. Il y a eu en l'espèce un manque de transparence dans la conduite de cette opération d'aménagement, alors même que pour la ville il s'agissait d'« *un dossier sur lequel [elle] ne [manquerait] pas [d']informer [le public]* »⁶⁰. Le fait que le débat ait tout de même eu lieu préalablement à la nouvelle DUP ne doit pas faire oublier les difficultés auxquelles la commune aurait été confrontée si la procédure du BEA avait été fructueuse. En effet, comment justifier un débat sur un projet et ses évolutions souhaitées lorsque les options de cette évolution ont déjà été arrêtées par le maître d'ouvrage ?

Il convient de noter, par ailleurs, que la cour administrative d'appel de Versailles⁶¹ vient d'infirmer le jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 29 juin 2006 et d'annuler les arrêtés préfectoraux des 13 octobre 2003 et 24 janvier 2004 portant DUP. Malgré un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, un fort risque juridique pèse donc sur toute la procédure.

Malgré la réponse de la commune, arguant d'éléments restant à définir par l'emphytéote, il apparaît que lorsqu'elle met fin à la procédure du premier concours, tous les documents et informations requis par l'article R.11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont en sa possession, rendant indifférent que la procédure choisie soit celle du BEA et que ces éléments soient fournis par l'emphytéote.

En effet, pour la chambre, une procédure de modification de DUP était devenue obligatoire dès lors que projet validé par la première DUP était substantiellement modifié par l'abandon de l'espace culturel. Le fait de se lancer, à l'issue du premier concours, dans une nouvelle procédure de passation viciait le déroulement de l'enquête préalable puisque loin d'être ébauché, le projet substantiellement modifié aurait été définitif à la fin de cette procédure, laquelle n'a pas vocation à se substituer à celle concernant la DUP.

Or, avec cette procédure du BEA, la commune ne pouvait ignorer que le projet contractualisé, par elle, dans le bail, serait celui qui serait réalisé par l'emphytéote dans l'enveloppe définie par le contrat et n'aurait donc pu sans contradiction présenter un dossier d'enquête préalable qui demande simplement de brosser à grands traits les contours du projet soumis à DUP, alors même que le projet serait précisément défini par le BEA⁶².

Conclusion générale sur le projet

Quelle que soit l'étape étudiée, la chambre souligne qu'une mauvaise définition des besoins a abouti à un retard de près de cinq ans de ce projet dont la forte résonance symbolique était vu comme le point nodal de l'aménagement du centre-ville, rendant plus tardif le regroupement des services municipaux tant attendu, avec la persistance des dysfonctionnements et autres charges de gestions supplémentaires induits par cette dispersion.

La commune s'est attachée à un projet dont les faiblesses internes auraient dû être détectées d'emblée, notamment les implications juridiques et financières de la procédure du BEA.

⁶⁰ Noisy Magazine, n° 87, octobre 2003, p. 5. Numéro qui correspond à la date de l'arrêté de DUP.

⁶¹ Arrêt du 5 février 2008

⁶² Par analogie, le Conseil d'Etat a déjà sanctionné le fait, certes dans le cadre d'une autre procédure, mais qui requiert également une participation des citoyens aux débats relatifs au devenir d'un projet d'urbanisme, que cette participation ne pouvait se tenir après certaines procédures comme les marchés de maîtrise d'œuvre, signifiant ainsi que le débat devait être exempt de tout biais qui le dénaturerait ; CE, 21 juin 1996, *Association Aquitaine Alternatives*, décision que la commune cite dans sa réponse mais sous une autre observation.

Alors qu'elle avait toujours joué la carte de la transparence pour ses projets d'aménagement urbain, tant pour la réalisation de son schéma d'aménagement du centre-ville que pour la DUP relative au projet de l'îlot-mairie, elle s'en est cependant exonérée lorsqu'il a fallu se rendre à l'évidence que le projet global conçu initialement ne pouvait prospérer en l'état et que seule l'extension de la mairie pourrait être accueillie sur cet îlot.

4.3. L'aménagement du centre-ville : une procédure irrégulière et mal maîtrisée

Par délibération du 10 février 2000, le conseil municipal a autorisé la passation d'un marché sur appel d'offres restreint pour trois marchés d'études dits de définition sur le fondement de l'article 314 du CMP afin, grâce à l'adjonction d'un ensemble de compétences (architectes, urbanistes...), d'aider à établir le schéma d'aménagement du centre-ville. Simultanément, la commune s'engageait dans une démarche de politique de la ville avec un grand projet de ville (GPV), convention signée en novembre 2001. Ces conséquences ne sont pas neutres quant à l'appréciation à porter sur l'utilisation de la procédure des marchés d'étude.

4.3.1. Le principe du marché d'étude dit de définition

Selon les dispositions de l'article 314 du CMP, un marché de définition est passé lorsque l'administration n'est pas en mesure de définir avec une précision suffisante les spécifications des prestations qu'elle souhaite acquérir. Sa conclusion évite aux collectivités publiques d'engager des procédures de consultation sur la base de cahiers des charges imprécis, avec le risque, soit d'une déclaration d'infructuosité, parce que les offres recueillies seraient approximatives ou manqueraient de l'homogénéité nécessaire, soit d'une adoption de solutions techniquement dépassées.

Par conséquent, cette procédure préfigure un futur marché de maîtrise d'œuvre pour une opération complexe excédant les ressources humaines du maître d'ouvrage. Le marché de maîtrise d'œuvre doit comporter un lien direct et étroit avec le marché de définition dont il est issu, c'est-à-dire que l'opération qu'il sert à définir sera bien celle qui fera l'objet du marché de maîtrise d'œuvre.

4.3.2. Un choix qui ne s'imposait pas

4.3.2.1. Une étude en entonnoir dont le véritable objet demeure incertain

L'AAPC paru au BOAMP du 22 février 2000 indique comme objet des marchés « *une exécution simultanée de trois marchés dits de définition pour la réalisation d'études de programmation et de composition urbaine dans le cadre de la valorisation du quartier du centre-Ville [...]* ». Il précise dans un paragraphe dit de « caractéristiques principales » que « *la mission objet des présents marchés permettra d'arrêter un pari d'aménagement, donnant au quartier du centre-Ville une nouvelle identité, s'inscrivant dans le tissu urbain de la Ville accompagnant les actions de développement engagées sur les thèmes du logement, du commerce, des services, de l'animation. [...]* ».

Le périmètre d'étude distingue deux parties, l'une de 20 hectares dans laquelle s'insère une autre, d'un hectare, l'espace public majeur. Une première phase consistera, sur le premier périmètre, en un diagnostic urbain, élaboration d'un plan de composition et de programmation thématique, réalisation de supports de concertation et du cahier des charges de la seconde phase. Celle-ci, circonscrite sur un second périmètre, aura pour objet de transcrire spatialement le programme sur un espace public central, et d'élaborer le programme, la notice descriptive, les documents graphiques, l'estimation financière et les délais prévisionnels de réalisation.

Après une analyse succincte, si la première phase d'étude se cale sur le premier périmètre d'étude, il n'en va pas de même pour la seconde phase, car elle porte sur un espace public central non défini mais qui ne peut être confondu avec l'espace public majeur. Si l'objet des études demandées semble clair à première vue, la valorisation du centre-ville de Noisy-le-Grand, néanmoins, dans un enchaînement en entonnoir, on distingue une étude plus globale car calquée sur un périmètre large qui doit conduire à l'aménagement d'un espace plus précis, l'espace public central. A la lecture de cet avis, l'approche ambitieuse recherchée par ce pari d'aménagement se sera muée en un aménagement d'une partie seulement de son centre-ville, l'espace public central.

Dès lors, on peut s'interroger sur l'utilisation de cette technique des marchés de définition si le marché de maîtrise d'œuvre qui doit en découler ne correspond pas à l'objet de l'étude mais à une partie de cet objet.

Les pièces du marché remises aux candidats confirment cette analyse par les précisions qu'elles apportent. Ainsi, dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), l'espace public majeur d'un hectare, indiqué dans l'AAPC, est constitué de l'avenue A. Briand et de la place de la Libération, mais l'espace public central objet de la consultation comprend cet espace ainsi que la rue Pierre-Brossolette et la place de la Résistance. Malgré l'objet de la consultation, les informations contenues dans le CCAP varient constamment entre deux approches : l'une plus globale et qui correspond à l'objet du marché de définition et l'autre plus précise qui correspond à l'objet du futur marché de maîtrise d'œuvre. Ainsi, à la « *concertation portant sur les orientations générales de l'aménagement du quartier du Centre-Ville [...] ; validation du programme, du projet d'aménagement d'ensemble et du cahier des charges finalisés [...]* »⁶³, répond une proposition formelle d'aménagement qui englobe l'avenue A. Briand et la place de la Libération, la place de la Résistance et la rue Pierre-Brossolette. Aussi, les trois équipes retenues pour ces marchés de définition auront à établir un cahier des charges commun permettant de préciser le programme et les principes d'aménagement retenus pour les deux espaces concernés par le périmètre réduit.

Dès lors, si l'aménagement de ces voies publiques est bien une « *transcription spatiale du programme sur l'espace public central* »⁶⁴, cette transcription n'est que partielle, et non globale comme l'objet du marché de définition le demandait. De surcroît, le programme, tel qu'il doit être compris à la lecture de l'AAPC, se trouve en réalité amputé de l'espace majeur relatif à l'îlot mairie puisque le CCAP précise qu'une définition précise fera l'objet d'une étude de programmation spécifique et indépendante.

Il faut donc conclure que cette procédure n'a pas été utilisée conformément à l'article 314 du CMP, en raison même de la contradiction interne qui résulte de la demande formulée dans l'AAPC. La solution obtenue ici revient à valider le choix d'une procédure dont le but est de permettre à un maître d'ouvrage de mieux définir ses besoins d'aménagement en raison de la complexité de l'opération projetée pour l'aménagement de deux voies publiques.

La commune précise que le marché de maîtrise d'œuvre a porté, « *comme prévu à l'origine* », non sur un « espace public central », ni sur un périmètre des 20 hectares environnants, car les pièces du dossier indiquent que l'étude porte sur les quatre voies précitées, et non uniquement l'espace public majeur. La chambre n'a pas ignoré ces éléments, sa critique portant sur le fait que l'objet de l'étude diffère de celui qui fera l'objet du marché de maîtrise d'œuvre, en contradiction d'avec l'article 314 du CMP, ce que la réponse de la commune confirme.

⁶³ CCAP, p. 5

⁶⁴ Idem, p. 7

4.3.2.2. Une opération si complexe ?

Selon le guide conçu par la MIQCP⁶⁵, Le maître d'ouvrage doit avoir une vision claire de ses objectifs d'aménagement, afin d'orienter à bon escient le marché de définition. Or, plus le marché sera préparé en amont, moins la phase de définition sera nécessaire.

Dans cette optique, la commune indiquait dans le CCAP qu'elle fournissait un état détaillé des réflexions déjà engagées. Ce dernier assigne également comme objectif d'affiner le programme prévisionnel et de transcrire graphiquement les orientations retenues, ceci, à partir des études préalables réalisées par les services municipaux sur les différents aménagements prévus. Par ailleurs, un document joint intitulé « *étude place de la Résistance* », extrait « *du dossier de la DUP « élargissement de la rue du docteur Sureau et aménagement de la place de la Résistance et de ses abords* »⁶⁶ prouve que la ville a su réfléchir à des aménagements très précis et de surcroît les a chiffrés. Or, l'aménagement de cette place est contenu dans l'objet de la consultation des marchés de définition. Au surplus, la ville avait élaboré un programme prévisionnel, alors même que l'objet desdits marchés était de le réaliser. On peut donc conclure à la capacité de la collectivité à élaborer des programmes d'aménagement et à les chiffrer. C'est d'ailleurs ce à quoi s'emploie le service Etudes et Travaux de la mairie qui doit réfléchir à quoi ressemblera la ville de demain en imaginant, concevant et suivant la réalisation de bâtiments, de places, de jardins publics⁶⁷.

Enfin, un document joint au CCAP intitulé « *orientations d'aménagement du Centre-ville : schéma au 1/2000^e* » est une carte extraite d'un document, datant de mars 2000, élaboré par la ville dans le cadre de sa démarche GPV. Ce document rappelle de manière cohérente avec l'AAPC et le dossier de consultation que « *le Centre Ville de Noisy-le-Grand s'organise autour de deux axes principaux, la Rue Pierre-Brossolette et l'Avenue Aristide-Briand* »⁶⁸ et chiffre de manière assez précise les différentes interventions attendues pour requalifier ce centre-ville et singulièrement celles sur les espaces publics.

Dans une note de la sous-préfecture du Raincy présentant un tableau synthétique des propositions de programmation 2001-2002 de la ville de Noisy-le-Grand au 14 novembre 2000, le coût de la requalification des espaces publics et stationnement est évalué à 33,8 MF TTC, soit 5,16 M€ TTC. Le coût du projet d'aménagement du centre-ville en ce qu'il ne concernait que les deux voies majeures avait donc été cerné dès mars 2000 et affiné au cours de cette année. Or, dans le document « *programme* » du 27 avril 2001 pour la seconde phase du marché de définition, le montant prévisionnel des travaux hors maîtrise d'œuvre était évalué à 31,3 MF TTC (4,8 M€ TTC). Le coût prévisionnel évalué dans le cadre du GPV est à peine différent de celui issu d'une pièce du dossier de consultation du marché de définition. Le maître d'ouvrage a réussi à évaluer le coût des prestations à fournir avant même la fin de la procédure attendue à l'issue de la phase 2, prévue dans l'AAPC.

L'article 314 du CMP dispose que les marchés de définition doivent notamment permettre d'estimer le niveau des prix des prestations, les modalités de sa détermination, une des conditions de l'utilisation de cet article étant justement l'incapacité du maître d'ouvrage à estimer le niveau de prix des prestations. Or, celui-ci savait quel montant consacrer audit projet, ayant donc plus qu'une vague idée de sa définition.

⁶⁵ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques

⁶⁶ Réponse du 22 février 2008, point 4

⁶⁷ Fréquence mairie, n° 126, février 2008, p. 1

⁶⁸ p. 26

L'aménagement de deux voies tel qu'il résulte de ce marché de définition ne saurait être vu comme une opération complexe puisque son coût avait bien été cerné dès l'origine par le maître d'ouvrage et que les options d'aménagement ne se révélaient pas si importantes *in fine*. En effet, le lauréat du marché de définition indique dans une interview donnée au magazine communal « Noisy-magazine » de décembre 2002 que, pour la rue Pierre-Brossolette, il a « *essayé de concilier les contraintes liées [à son] fonctionnement : le maintien du passage du bus, la nécessité d'avoir des places de stationnement et de livraison, l'amélioration des trottoirs et la circulation des piétons* »⁶⁹. Dans la mesure où le maire souhaitait redonner un véritable centre à sa commune, il ne pouvait être question de dénaturer ni le caractère villageois qui lie cette ville à son passé, ni son caractère de rue commerçante ; dès lors, les options d'aménagement restaient limitées : rue piétonnière ou semi-piétonnière, les aménagements de surface ne nécessitant sans nul doute pas le recours à un marché d'étude.

S'appuyant sur les diverses variations du CMP ainsi que sur la doctrine, la commune soutient, qu'elle avait la possibilité de conclure un marché de définition, ne serait-ce que pour déterminer s'il existait encore d'autres possibilités que celles qu'elle pouvait définir par ses propres moyens, et le cas échéant plus avantageuses, valides ou précises. Pour la chambre, le recours à cette procédure ne saurait être vu comme une possibilité que réserverait le CMP pour affiner et valider des options, par ailleurs élaborées. L'évolution du code conforte cette interprétation.

Le marché de définition est d'abord un marché préparatoire à un autre marché, point inchangé depuis 1999. Ce marché a un objet, lui aussi inchangé, qui est de « *permettre de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques [de base] à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre. [...] Ils [doivent] permettre d'estimer le niveau du prix des prestations, [...]* »⁷⁰. Ils ne sont donc pas une alternative à la définition d'un projet et à son chiffrage déjà obtenus par une collectivité par ses propres moyens mais ont vocation à défricher un projet, non à le confirmer.

Si le CMP en vigueur à compter de 2001 donne la possibilité de recourir aux marchés de définition, cela signifie que le pouvoir adjudicateur peut utiliser d'autres moyens pour parvenir aux mêmes fins. A l'inverse, s'il fait le choix des marchés de définition, il ne pourra les utiliser que pour la finalité définie à l'article *ad hoc*. Par conséquent, si l'objectif est déjà atteint, l'emploi de cette procédure est irrégulier.

La citation de la doctrine, par la commune⁷¹, qui substituerait à la notion de complexité celle d'importance des marchés à conclure, s'insère dans une rubrique intitulée « 6) [des marchés] destinés à des projets lourds et innovants », ce qui confère une autre acception à l'adjectif important plus proche d'exceptionnel que de banal, ce qu'est l'aménagement très circonscrit de voirie publique.

4.3.2.3. Une procédure mal maîtrisée tant dans son déroulement que dans ses finalités

1/ Le déroulement

Les deux phases du marché de définition

L'AAPC fixe un terme du marché de définition, environ un an, soit quatre mois pour la première phase et huit mois pour la seconde et les objectifs attendus à l'issue de ces phases. Ainsi, selon le CCAP remis aux équipes en mars 2000, la fin de la première phase devait

⁶⁹ n° 78, p. 14

⁷⁰ Les mots entre crochets sont absents de la version 2001 du CMP.

⁷¹ Cette même doctrine dont la commune soutient que la chambre ne peut s'y référer pour fonder son observation.

intervenir vers septembre 2000. Il y était attendu la validation du programme, du projet d'aménagement d'ensemble et du cahier des charges finalisés. Or, les documents nécessaires au lancement de la phase 2 sont datés du 27 avril 2001, soit plus de huit mois après la fin prévisionnelle de la première phase.

Cependant, les offres ont été remises en juillet 2001, soit moins de trois mois après le début de cette phase prévue pour en durer huit. Cette rapidité s'explique par le fait que la rédaction des pièces nécessaires au déclenchement de cette phase est venue en fait régulariser l'état d'avancement des réflexions, à tel point que les documents attendus en fin s'y trouvaient dès le démarrage pour l'étayer. Ainsi, l'AAPC prévoyait comme productions de la phase 2, le « *programme, notice descriptive, documents graphiques, estimation financière et délais prévisionnels de réalisation* ». Or, ledit programme, qui « *fait partie du cahier des charges de la seconde phase* »⁷² est fourni avec une estimation des travaux chiffrée à 26,2 MF HT. L'acte d'engagement du marché de maîtrise d'œuvre signé le 12 avril 2002, affichera le même montant mais en euros, soit 3 994 164 €, comme part de l'enveloppe financière affectée aux travaux : l'esquisse financière demandée aux candidats n'aura servi à rien par conséquent. En effet, celle du lauréat était de 25,71 MF HT. La chambre s'interroge donc sur la pertinence du choix par la commune de cette procédure si son objet même, estimer le coût du futur marché, n'est même pas pris en compte.

Le marché de maîtrise d'œuvre

Pour la commune, cette phase ouverte avec la délibération du conseil municipal du 14 février 2002 consistait en une mise au point administrative du marché proprement dit, conformément aux articles 314 et 314 bis du CMP alors en vigueur.

Si l'on se réfère aux termes de l'article 314 du CMP (article 73 du CMP version 2001), le maître d'ouvrage doit avoir recours aux marchés de définition lorsqu'il souhaite « *explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur* » de maîtrise d'œuvre en l'espèce. Dès lors, cet article organise deux étapes pour obtenir un résultat, la première fondant la seconde. Ainsi, une fois les besoins définis, la collectivité peut retenir l'un des prestataires afin de lui attribuer un marché de services ou autre. Par conséquent, il faut considérer qu'il y a un marché de définition, préalable au marché d'exécution, et qu'il a son propre objet : celui d'établir l'objet et les éléments du cahier des charges du marché d'exécution à venir.

En l'espèce, la seconde phase, dans la mesure où le programme est connu et chiffré, doit plus s'analyser comme une phase de lancement de concours de maîtrise d'œuvre, le marché de maîtrise d'œuvre qui va suivre n'ayant pas d'autre objet que d'affiner les requalifications retenues par la commission d'appel d'offres (CAO) et validées par la commune. C'est pourquoi le programme du marché de maîtrise d'œuvre sera la copie de celui de la seconde phase, augmentée des documents produits par le lauréat.

L'interprétation de la commune ne peut donc être suivie, car le CMP ne prévoit pas de mise au point administrative d'un marché, mais bien la préparation d'un marché ultérieur qui, s'il n'est pas soumis à la concurrence, n'en demeure pas moins doté d'un objet différent de celui du marché de définition dont il procède, sauf à confondre les deux phases ce que le code prohibe, ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat du 3 mars 2004, *Société Mak system* l'a précisé.

Si la commune avait souhaité, avec ces marchés, aller plus vite pour lancer les aménagements, le résultat n'est pas atteint. En effet, malgré des offres déposées en juillet 2001, le lauréat ne sera sélectionné qu'à la suite de la CAO du 7 décembre suivant, dont le choix sera validé par

⁷² Réponse de la commune du 22 février 2008, point 7

le conseil municipal du 14 février 2002. Le marché de maîtrise d'œuvre ne sera notifié qu'après son approbation du 28 mars 2002, soit vers la mi-avril. La procédure aura donc duré 25 mois entre la parution de l'AAPC et le début officiel des études de maîtrise d'œuvre, soit le double de ce qui était prévu à l'origine, sans compter le temps supplémentaire associé à la négociation d'un avenant.

Si la signification de cette décision du Conseil d'Etat est celle qu'indique la commune, à savoir que la personne publique doit indiquer dès le stade de l'AAPC si elle entend recourir à un marché de maîtrise d'œuvre à la suite de celui de définition, elle n'empêche pas de fonder celle qu'en tire la chambre qui, ainsi, souhaitait rappeler que les phases de marché de définition et de maîtrise d'œuvre ne sauraient être confondues. S'agissant d'un second argument suivant lequel la passation, sans nouvelle mise en compétition d'un marché de réalisation à la suite de la signature d'au moins deux marchés de définition, ne serait qu'éventuelle, la chambre s'étonne qu'il soit soutenu car la commune a rappelé dans une réponse précédente (sous le point 4.3.2.1.) que le périmètre d'étude était bien celui de l'espace public central, ce que la chambre avait constaté.

2/ Les finalités

La délibération du conseil municipal du 28 novembre 2002 approuve un avenant n°1 et autorise le maire à le signer. Il se divise en trois parties pour obtenir un nouveau montant du coût des travaux, donc par répercussion de la rémunération du maître d'œuvre, ceux-ci étant arrêtés initialement par la délibération du 14 mars 2002 à 3 994 164 € HT (=M0) :

- le montant de l'avant-projet (AVP) issu des évolutions souhaitées par le maître d'œuvre, montant compris dans la fourchette de 5 % de tolérance mentionnée par l'article 11 du CCAP du marché de maîtrise d'œuvre (= M1), soit 199 300 € HT ;
- le montant des travaux complémentaires hors programme demandés par la maîtrise d'ouvrage lors de l'élaboration de l'AVP (= M2), soit 269 574 € HT ;
- le montant des travaux liés à une extension de périmètre demandée par la maîtrise d'ouvrage sur le secteur de la place de la Résistance, l'avenue A. Briand et la rue P. Brossolette (= M3), soit 632 568 € HT.

Un nouveau total de 5 095 606 € HT (= M4) est ainsi obtenu, soit une variation de 27,6 %. Bien que « *l'étude de définition [ait] beaucoup aidé [l'équipe lauréate puisqu'elle a eu] des réunions hebdomadaires pendant 5 mois* »⁷³ avec la ville, le projet a encore évolué au-delà des 5 % de tolérance. Il faut distinguer dans ses ajouts ce qui relève de la période de « mise au point administrative », c'est-à-dire de la phase de négociation entre la ville et le lauréat pour affiner le projet, soit en fait M1 d'où une variation de 4,75 %, de ce qui est présenté comme étant hors périmètre et hors programme (M2 + M3), soit une hausse de 22,6 %. Cette évolution non négligeable du projet pose la double question de la maîtrise de ses besoins par la commune et de la régularité de l'avenant.

La maîtrise des besoins : l'extension du périmètre du marché de maîtrise d'œuvre

Cette extension correspond au souhait de la municipalité d'ajouter cinq pénétrantes partant de la ZAC du Clos-Saint-Vincent vers les deux voies. Elle a fait varier le coût global de l'opération de plus de 15,8 %.

La maîtrise d'ouvrage n'a pas pensé à aménager dès l'origine du marché des voies de passage de la ZAC vers les espaces publics, alors qu'un des objectifs clairement affichés dudit marché

⁷³ « Noisy magazine » n° 78, p. 14, décembre 2002

était « de créer des lieux cohérents les uns avec les autres, tout en sachant que [...] la continuité spatiale des opérations (ZAC, rue P.-Brossolette, A.-Briand...) impose la recherche

d'une coordination »⁷⁴. Or, cette dernière ne soulevait aucune difficulté puisque l'aménageur de la ZAC n'est autre que la société d'économie mixte (SEM) communale, présidée par le maire.

Pour pouvoir projeter de percer ces pénétrantes, la commune devait avoir la maîtrise du foncier puisque l'aménagement se déroulait physiquement sur le territoire de la ZAC dont la maîtrise appartient à l'aménageur. Or, seules les parcelles d'assiette de la place des Norottes avaient été transférées à la ville en 1995. Le réaménagement de cette place aurait pu être envisagé dès le lancement du marché de définition. Pour les autres pénétrantes concernées (les n° 4 et 5), la maîtrise du foncier par la commune n'a été effective que vers la mi-mai 2004, date du dernier acte de rétrocession, soit près d'un an et demi après la signature de l'avenant, retardant d'autant la réalisation des travaux.

En conclusion, en délibérant le 28 mars 2002 pour permettre la signature de l'acte d'engagement du marché de maîtrise d'œuvre, le 12 avril, soit un mois après avoir autorisé le maire à négocier avec le lauréat (14 février), pour arrêter le montant de la rémunération du maître d'œuvre, la municipalité signifiait ainsi, qu'hors la marge de tolérance, les prestations attendues des travaux étaient validées comme conformes dans leur globalité et pour chacune d'elles au programme. Manifestement, la maîtrise d'ouvrage a encore évolué sur la consistance du projet alors qu'elle avait fait l'objet d'un marché de définition. Cela dénote après cette procédure longue et lourde, un manque de précisions quant aux besoins à satisfaire, qui se font jour au fur et à mesure que l'on avance dans le temps et n'ont pas été anticipés alors qu'il n'y avait pas de difficulté majeure à le faire, compte tenu de l'identité des responsables de maîtrise d'ouvrage (SEM pour la ZAC et ville pour le domaine public hors ZAC) qui aurait dû favoriser les synergies et les cohérences d'ensemble. Cette façon de procéder heurte les principes posés par les articles 1^{er} et 5 du CMP, en vigueur depuis 2001.

La régularité de l'avenant : un bouleversement de l'économie du marché

L'avenant n° 1 a pour finalité de modifier le projet initial d'aménagement des deux rues. Si ces modifications ne bousculent pas la philosophie générale de l'aménagement du centre-ville, elles n'en proposent pas moins des variantes non prévues par le maître d'ouvrage à l'origine. D'ailleurs, la délibération ainsi que l'avenant qui en procède, font bien la césure entre le projet initial et ce qui a été rajouté à la demande du maître d'ouvrage.

Il n'a pas entraîné d'augmentation globale de la rémunération exprimée en pourcentage de la maîtrise d'œuvre puisque contractuellement fixée à 10,09 %, elle s'établit *in fine* à 9,54 % du coût global des travaux. Au surplus, la passation de cet avenant était prévue à l'article 4.2 du CCAP applicable à ce marché.

- Une modification de l'objet du marché

Le changement de périmètre du programme pose la question de la modification de l'objet du projet final, qui n'est pas celui sur lequel les trois équipes en concurrence ont travaillé et été sélectionnées. De surcroît, ces nouveaux aménagements n'ont pas été vus par le jury de sélection des équipes, n'ont jamais été abordés lors des phases préparatoires à la phase 2 sélective, au moment où la commune discutait avec les trois équipes en compétition.

⁷⁴ CCAP des marchés d'études dits de définition, p. 4, document du 31 janvier 2000

- Un bouleversement de l'économie du marché

Les clauses contractuelles de l'acte d'engagement s'inscrivent dans les dispositions de l'article 29 du décret du 29 novembre 1993 relatif aux missions de la maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé.

Ainsi, selon les articles 2.4.2. et 2.4.3. de l'acte d'engagement de ce marché le « *forfait définitif [de rémunération] est arrêté dès lors que le coût prévisionnel C [part de l'enveloppe financière affectée aux travaux par le maître d'ouvrage] est établi. Ce forfait est égal au produit du taux de rémunération t' par le coefficient de complexité et par le coût prévisionnel C dans les conditions suivantes : $t = t'$ » et que « *ce forfait de rémunération est rendu définitif selon les dispositions de l'article 4 du CCAP* ».*

Ce dernier article (point 2) stipule « *[qu'] un avenant au présent marché sera conclu dès réception par le maître d'ouvrage de l'AVP, permettant de fixer le coût prévisionnel de l'ouvrage par tranche de travaux et le forfait définitif de rémunération par tranche* ».

De surcroît, les articles 9 à 12 du CCAP concernent également la fixation de la rémunération du maître d'œuvre. En effet, l'article 9 stipule que « *le maître d'ouvrage s'engage sur un coût prévisionnel de réalisation sur la base de l'exécution des études d'avant-projet (AVP). Après réception de l'AVP un avenant fixe le montant du coût prévisionnel des travaux que le maître d'œuvre s'engage à respecter...* ». L'article 11 fixe un taux de tolérance de 5 % sur le coût prévisionnel des travaux et le 12 fixe un seuil de tolérance qui est « *égal au coût prévisionnel des travaux majoré du produit de ce coût par le taux de tolérance fixé à l'article 11* ».

Par combinaison de ces différents articles, le forfait de rémunération définitif du maître d'œuvre s'établit sur un coût prévisionnel de travaux, contenu dans l'AVP réalisé par le maître d'œuvre, sur lequel le maître d'ouvrage s'engage. L'AVP fixe donc ces éléments que l'avenant, dont il est question dans le CCAP, a pour but de sanctionner contractuellement. Cet AVP ne pouvait dépasser la tolérance de 5 % du coût prévisionnel des travaux, sauf si le maître d'ouvrage l'acceptait (art. 9 alinéa 2 du CCAP), ce qui n'a pas été le cas en l'espèce comme cela ressort de l'avenant ainsi que la délibération du 28 novembre 2002 l'approuvant. En effet, il est fait mention du fait que l'AVP, daté de juin 2002, avait été accepté par le maître d'ouvrage⁷⁵. Par conséquent, au regard des règles contractuelles du marché, la ville aurait dû passer un avenant fixant la rémunération du maître d'œuvre en fonction d'un nouveau montant de travaux proposé dans l'AVP dès juin 2002.

Ainsi, les parties, par le jeu des articles du CCAP, se sont engagées à fixer un terme à la rémunération du maître d'œuvre matérialisé par l'acceptation de l'AVP par le maître d'ouvrage. Les parties ont également souhaité limiter le coût prévisionnel des travaux afin de fixer un projet. Par conséquent, cet avenant confond deux situations juridiques qui doivent être considérées comme distinctes : d'une part, la réalisation de l'AVP par le seul maître d'œuvre et donc l'engagement du maître d'ouvrage de respecter le coût des travaux ainsi défini, et, d'autre part, des modifications de programme décidées par le maître d'ouvrage.

L'AVP ne saurait donc avoir pour objet d'intégrer les modifications souhaitées par le maître d'ouvrage. Par conséquent il convient de distinguer au sein de cet avenant ce qui en relève, la composante M1, qui est conforme aux textes, de ce qui aurait dû figurer dans un autre avenant, les composantes M2 et M3. Dès lors, leur régularité doit être appréciée à l'aune des conditions posées par l'article 19 du CMP alors en vigueur. Or, selon une jurisprudence bien établie, le dépassement du coût initialement prévu de plus de 15 % peut constituer un bouleversement de l'économie du marché et entraîner l'irrégularité de l'avenant. En l'espèce, les composantes M2 + M3 ont fait varier le coût global de plus de 22,6 %, ce dépassement s'accompagnant de surcroît d'une extension de l'objet du marché à un autre périmètre.

⁷⁵ 1^{er} considérant

En conséquence, cet avenant, qui aurait dû être soumis à appel à la concurrence est irrégulier, malgré l'argumentaire avancé par la commune, tant sur la base d'une jurisprudence⁷⁶, bien postérieure à sa conclusion, que sur une rémunération du maître d'œuvre en baisse, cette dernière qui a bien été notée par la chambre, n'intervenant pas dans son raisonnement sur le coût final des travaux par rapport à leur coût initial.

4.4. Les ZAC : une défaillance chronique du contrôle de la commune sur son aménageur dont le choix pour la ZAC du Clos-aux-Biches pose question

La ZAC du Clos-Saint-Vincent (CSV), créée par délibération du 24 septembre 1982 et confiée en 1985 à l'aménageur SOCAREN, a respecté son cahier des charges. Après une annulation en 1993 par le Conseil d'Etat, une délibération a « recréé » la ZAC et fixé le programme des équipements publics, confié à nouveau, à la SOCAREN.

Les rétrocessions de la SEM à la ville ont été conformes à ce qui était prévu par la convention de concession du 22 décembre 1986, comme l'indique le compte rendu d'activités à la collectivité locale (CRACL 2005). Le programme des équipements publics a été également respecté, la délibération du 22 novembre 2007 clôturant la ZAC en donnant la liste.

S'agissant de la ZAC du Clos-aux-Biches (CAB), celle-ci a peu eu le temps de se développer puisqu'outre le choix du maire de suspendre son avancement en 2007, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé sa création par jugement le 24 avril 2008, au motif que l'étude d'impact jointe au dossier « *ne fournit pas d'éléments suffisants pour évaluer l'impact du projet d'augmentation du trafic routier dans un secteur [...] déjà très encombré* ».

4.4.1. Un point commun aux ZAC : une défaillance chronique du contrôle de la commune sur son aménageur qui conduit à une mauvaise information persistante du conseil municipal

La chambre a examiné l'effectivité de l'exercice du contrôle de la commune sur son aménageur, notamment à travers la question spécifique de la rémunération de la SOCAREN, une observation du contrôle précédent étant relative à sa non-conformité aux conditions fixées contractuellement.

4.4.1.1. Le contrôle de la rémunération de l'aménageur

1/ Une définition conventionnelle de la rémunération qui se précise d'une ZAC à l'autre, tout en restant discutable sur un point

L'assiette de la rémunération dans la convention de la ZAC du Clos-Saint-Vincent

Depuis la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983⁷⁷, les rapports entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixtes locales (SEML) sont définis par une convention qui prévoit à peine de nullité : « [...] *les modalités de rémunération de la société ou le calcul du coût de son intervention : lorsque la rémunération... est à la charge de la collectivité ...son montant est librement négocié entre les parties* ». En l'espèce, la convention date du 22 décembre 1986.

⁷⁶ Conseil d'Etat, 11 juillet 2008, *Ville de Paris*, validant un avenant au marché d'exploitation portant sur des prestations fournies à des usagers en échange d'un prix et concernant un réseau de transport, et uniquement ce domaine, dans la mesure où cette extension était conçue comme un complément du réseau parisien et en raison de l'identité de nature entre la prestation prévue par le marché initial et celle supplémentaire ainsi proposée aux usagers parisiens. Dans cette affaire, le principe de la passation d'un avenant avait été prévu et annoncé dès la conclusion du contrat puisque mentionné par le CCAP. Or, l'extension d'un périmètre d'aménagement n'est en rien identique à celle de prestations tarifées concernant un réseau. Par conséquent, la solution dégagée pour la ville de Paris n'est pas transposable à celle de Noisy-le-Grand.

⁷⁷ Article 5-1 devenu depuis l'article L. 1523-2 du CGCT

- L'évolution de la rémunération

La convention prévoyait initialement une rémunération forfaitaire de 9,5 MF soit 1,4 M€ HT valeur octobre 1985⁷⁸. L'avenant n° 3 du 6 juillet 1993 a notamment modifié cet élément de la convention : « *en contrepartie de ses frais généraux et de fonctionnement [...] la rémunération est de 3,5 % HT de la somme TTC des EPRD [états prévisionnels des recettes et des dépenses] approuvés annuellement* ». Puis le pourcentage de rémunération a été porté à 4 % par un avenant n° 4, en 1997. L'avenant n° 6 bis du 26 décembre 2003 a indiqué que la prorogation de trois ans de la convention rendait nécessaire une modification de la rémunération de la société en la fixant, pour les années 2005 et 2006, forfaitairement à 200 K€ HT chaque année. Pour l'ordonnateur, ce changement de mode de calcul à compter de 1993 devait prendre en compte la nouvelle dimension de l'opération (allongement de la durée de la concession et nouveau programme) et le fait que la SEM avait fait le choix de ne pas recruter de personnel. Sa variation en 1997 n'a pas été expliquée.

- Une convention floue sur l'assiette de cette rémunération

La première rémunération contractualisée étant forfaitisée, la question de son assiette ne se posait donc pas. Avec les évolutions introduites par les deux avenants précités, sa définition devenait importante. En effet, établie sur des prévisions de dépenses et de recettes, une description la plus précise possible des bases, en recettes et en dépenses, à partir desquelles elle serait calculée, était obligatoire. Même si le concept d'EPRD ne semble qu'une pratique développée au sein de la communauté des aménageurs, il doit néanmoins obéir à certains principes de bonne gestion des deniers publics. C'est d'ailleurs ce que rappelle l'article 15 de la convention qui stipule que la commune pouvait « *exercer son droit de contrôle avant décision, et s'assurer que les clauses de la présente Convention sont régulièrement observées et que ses intérêts sont sauvegardés* ».

La création d'une ZAC s'appuie sur une DUP prise au nom de l'intérêt général. Par conséquent, son résultat se traduit en recettes ou dépenses publiques selon qu'il est positif ou négatif. Aussi, l'aménagement d'une zone ne peut avoir pour objectif, dans le premier cas, de priver une collectivité publique du juste retour de son investissement et, dans le second cas, de la léser, ainsi que le contribuable local, par le comblement d'une charge indue. Une municipalité, protectrice des intérêts de la collectivité publique qu'elle administre, ne saurait donc accepter qu'une dépense à la charge de la ZAC ne soit pas justifiée dans son fondement. Par conséquent, ces bases doivent avoir une véritable signification économique sans qu'aucun élément ne vienne les gonfler artificiellement. L'EPRD a donc pour finalité de présenter tant en dépenses qu'en recettes les points nécessaires à la réalisation du programme de la ZAC. C'est pourquoi, il est d'usage de ne pas intégrer la rémunération de l'aménageur dans la base de dépenses, une charge (pour la ZAC) ne pouvant s'engendrer elle-même. Il convient également de ne pas y inclure, tant en recettes qu'en dépenses, l'emprunt, qui n'est qu'un moyen pour permettre la réalisation du programme de la ZAC.

En l'espèce, l'assiette de la rémunération n'étant pas définie, il est impossible de savoir si la rémunération est incluse ou non. De surcroît, tels qu'ils sont présentés, les EPRD contiennent tant en charges qu'en produits l'emprunt, compté ainsi deux fois, puisque déjà inclus dans le coût d'acquisition des terrains et des travaux. Or, l'article 15 de la convention précise bien que le plan de trésorerie que la SEM doit faire « *ressortir le montant des emprunts [...]* », signifiant qu'il ne pouvait se trouver à la fois dans ce plan et dans l'EPRD puisque l'un découle de l'autre.

⁷⁸ Qui en fait correspondait à une rémunération de la SEM d'environ 3,6 % du montant des recettes et dépenses prévisionnelles hors rémunération selon le bilan prévisionnel de la ZAC établi en octobre 1985.

De surcroît, figurent également en recettes et en dépenses des montants de TVA. Or, l'EPRD est établi TTC, la rémunération étant calculée sur cette base. Aussi, inclure dans la base de calcul des montants de TVA, alors même que les coûts sont établis TTC revient à les prendre deux fois comme base de la rémunération. Enfin, les EPRD successifs ne décomposent pas les dépenses, afin de présenter l'emprunt comme le complément des autres items, permettant ainsi d'obtenir leur coût global puisqu'il disparaît dans le bilan de clôture, comme une partie de la TVA d'ailleurs. Or, le coût des acquisitions de terrains, de leur viabilisation et autres ne sauraient être diminués au moment de la clôture, sauf à admettre qu'ils ont été gonflés artificiellement. Ainsi, la confrontation du bilan de clôture avec les EPRD montre bien que ni l'emprunt, ni la TVA ne pouvaient y être inclus.

En conclusion, ces EPRD sont sans signification économique puisque plus de 20 % de leur total⁷⁹ ne devaient pas y figurer, et ils ne permettent pas d'établir un tableau de trésorerie cohérent avec eux. Il était matériellement impossible pour la commune de s'assurer que les termes de l'article 15 de la convention de concession étaient respectés. Cependant, la SEM a pu présenter, à compter de 1993, de tels EPRD sans que la commune ne s'en aperçoive, les validant même à chaque fois. Il était de son devoir, pour rendre effectif le contrôle prévu par la convention et changer de modalités de rémunération, de contractualiser le détail des bases recettes et dépenses. En ne le faisant pas, elle vidait de son sens l'article 15, le changement de municipalité n'y ayant rien changé, malgré un avenant n° 4 de 1997.

Pour la commune, il n'y a pas eu méconnaissance des termes de l'article 15 de la convention de concession, l'exercice d'un pouvoir de contrôle n'étant qu'une faculté mise en œuvre par la ville, qui ne saurait déterminer le contenu ou les modalités de présentation des EPRD. Pour la chambre, l'article 15 de la convention de concession ouvre la possibilité à la commune de vérifier que ses intérêts sont préservés, qu'elle ne rémunère pas la SEM plus qu'elle ne le doit. Si cet article n'avait pas pour finalité de définir le contenu des EPRD, la commune ne pouvait pour autant exercer un véritable contrôle sur cette rémunération sans l'avoir préalablement définie, précisément au moment où elle s'établit selon un pourcentage de recettes et dépenses prévisionnelles.

Quant à la SOCAREN, elle précise que la base de rémunération n'inclut pas celle qui lui est versée⁸⁰. La chambre prend acte de cette non-inclusion, tout en rappelant que son observation constatait simplement qu'il était impossible au vu des termes de la convention de savoir si tel n'était pas le cas.

S'agissant de l'inscription des emprunts et de la TVA dans les EPRD, la SEM observe que leur trame n'a pas changé depuis un précédent contrôle de la chambre, laquelle, si elle n'avait critiqué spécifiquement la base de calcul de cette rémunération, en avait, cependant, relevé le montant, supérieur à celui prévu contractuellement, ce qui, compte tenu de ses règles de calcul, revenait à critiquer sa base.

La démonstration de la SEM n'est pas probante car elle soulève plusieurs difficultés, la première concernant le taux de rémunération qui n'a été servi que de 1997 à 2004 inclus, étant forfaitaire de 1986 à 1992 et de 3,5 % entre 1993 et 1996. Dès lors, le taux de 4 % n'est pas valable et invalide la démonstration d'emblée. Au surplus, le calcul est établi sur des comptes arrêtés, alors que la rémunération doit être calculée annuellement sur des prévisions. Enfin, la différence entre la rémunération perçue TTC, soit 6 792 K€, et celle perçue HT, soit 5 922,58 K€, doit donner le montant de TVA, soit en valeur absolue 869,42 K€. Le taux de TVA serait donc de 14,68 % ce qui ne peut correspondre au taux moyen en vigueur sur la période qui a évolué de 18,6 % à 19,6 %, en passant par 20,6 %.

⁷⁹ Montants des emprunts et de la TVA inscrits dans le CRACL 2005 approuvés par délibération du 18 mai 2006

⁸⁰ A l'appui, une réponse de ses expert comptable et commissaire aux comptes qui démontre qu'elle n'aurait pas perçu 31 K€

Un doute peut donc persister sur cette non-inclusion dans la base de calcul de la rémunération de la SEM.

L'assiette de la rémunération dans la convention de la ZAC du Clos-aux-Biches

La SOCAREN devant percevoir une rémunération fixée à 4 % HT de la somme TTC des EPRD approuvés annuellement, la convention de concession du 30 mai 2005, en son article 23.1., définit ce que doit contenir cet état prévisionnel, soit l'assiette de la rémunération de la SEM comme le stipule l'article 25.2 de la convention. Ni l'emprunt, ni la TVA n'y apparaissent.

Pour autant, par combinaison des articles 23.1. et 25.2., la rémunération de la SEM n'est pas exclue de la base de son calcul, pouvant ainsi accroître artificiellement la charge sur la ZAC.

A la suite de sa recommandation de redéfinir plus clairement cette rémunération, pour la rendre indiscutable, la chambre prend note de la volonté de la commune de préciser la base de calcul de la rémunération de la SOCAREN.

2/ Une rémunération toujours non conforme aux stipulations des conventions

Pour la ZAC du Clos-Saint-Vincent

Dans la lettre d'observations définitives du 30 mars 1995 concernant la SOCAREN (exercices 1986 à 1993), la chambre, observant, au début de l'opération du Clos-Saint-Vincent, que la rémunération de la SEM représentait un pourcentage supérieur à celui contractuellement défini, avait appelé au respect de la convention.

La chambre a souhaité vérifier si tel avait été le cas. Le calcul a été effectué à différentes dates, avant et après 2004, pour neutraliser la rémunération forfaitaire intervenue pour les années 2005 et 2006.

Rappel de l'observation

- Une rémunération prévisionnelle pour 2004 non conforme à la convention :

Selon le CRACL 2003⁸¹, pour l'année 2004, l'EPRD prévoyait :

En K€

EPRD	selon SEM	recalculé
Dépenses TTC (hors rémunération de la SEM)	2 240	2 240
Recettes TTC	2 793	1 148*
Total de l'EPRD TTC	5 033	3 388
Rémunération prévue à l'EPRD	268 HT – 320 TTC	
Rémunération conventionnelle : total EPRD x 4 %	201 HT – 240 TTC	136 HT – 163 TTC

* Hors emprunts de 1 645 K€

⁸¹ Approuvé par la délibération du 24 juin 2004

Selon ce calcul, pour lequel il a été déduit la rémunération prévue pour la SEM pour cette année, la rémunération conventionnelle pour 2004 est de 240 K€ TTC. Or, la rémunération inscrite dans l'EPRD au titre de 2004 est de 320 K€ TTC. Pour l'année 2004, le pourcentage de rémunération aurait donc été de 5,3 % (soit 268/5 033). De surcroît, si l'on exclut du total des recettes, comme cela doit être fait, le montant de l'emprunt, la différence est encore plus flagrante. Ainsi, pour l'année 2004 le pourcentage de rémunération aurait été de 7,9 % (soit 268/3 388).

La rémunération prévisionnelle, et effectivement perçue, est surévaluée à hauteur du quart dans la première situation, et du double de celle prévue contractuellement dans la seconde. L'observation est également valable si l'on inclut la rémunération dans la base de calcul.

- Une rémunération forfaitaire inflationniste au moment où la ZAC se termine :

Pour les années 2005 et 2006, la rémunération est forfaitaire à hauteur de 200 K€ HT, soit 239 K€ TTC. Sur la base des EPRD pour 2005 et pour 2006⁸², en appliquant le taux conventionnel de 4 %, la rémunération théorique cumulée pour les deux années, est de 385 K€ TTC, alors que la rémunération forfaitaire a été de 478 K€ TTC.

	2005	2006
Dépenses TTC hors rémunération de la SEM	1 856	1 698
Recettes TTC	4 165	364
Total de l'EPRD TTC	6 021	2062
Rémunération conventionnelle à 4 % de l'EPRD TTC	240 HT – 287 TTC	82 HT – 98 TTC
Total rémunération conventionnelle	385 TTC	

L'instauration de la rémunération forfaitaire a permis d'augmenter la rémunération perçue par la SEM de 93 K€ TTC, ce qui correspond à près de 25 % de la rémunération contractuelle au moment où l'activité se clôture.

- Une rémunération qui n'est pas calculée sur les EPRD

La rémunération totale distingue des frais de société qui recouvrent les frais de fonctionnement de la structure (assurances, fluides, ...), soit 1 413 K€ TTC, de ceux versés aux prestataires de la ZAC, soit 5 571 K€ TTC. Ce second montant résulte d'un montant facturé calculé sur le rapport coût horaire/nombre d'heures travaillées des personnes employées par le prestataire, augmenté de la refacturation de certaines prestations que ce prestataire fait réaliser pour le compte de l'opération, par exemple des tirages de plans.

La SEM, en fait son prestataire puisqu'elle n'a pas de personnel, se contente alors de répercuter ce coût sur la ZAC, en y ajoutant celui des frais de structure. La rémunération n'est donc pas calculée conformément à la convention et à ses avenants qui prévoyait une rémunération assise sur un pourcentage des EPRD. Or, s'il est logique que le prestataire facture ainsi ses services, il ne peut en être de même de la SEM, tenue par ses engagements, que le prestataire ne peut ignorer puisque son gérant a été directeur général de cette SEM.

⁸² CRACL 2004 et 2005 approuvés respectivement par les délibérations des 26 mai 2005 et 28 mai 2006

- Une rémunération cumulée au 31 décembre 2004 par conséquent également non conforme à la convention

Puisque la rémunération était surévaluée en 1993 et également en 2004 (*cf.* annexe 2, tableaux 1 et 2), que le mode de calcul de cette rémunération dépend de la facturation du prestataire à la SEM, qu'elle n'est donc pas établie selon le rythme de la ZAC, en contradiction avec l'article 15 de la convention, elle ne peut être conforme sur toute la durée de la ZAC aux dispositions qui la régissent, parfois en étant inférieure à ce qu'elle devrait être.

Sauf à reconstituer la totalité de la rémunération, il est impossible de savoir, à ce stade, si la SEM a trop perçu *in fine*. Cependant, avec les EPRD disponibles, soit sept sur 12 (1993 à 2004), la rémunération prévue (et perçue effectivement) est, sur la durée, toujours inférieure en cumulé à celle recalculée sur la base des EPRD hors rémunération, emprunt et TVA, même si cette différence est tenue (*cf.* annexe 2, tableau 3). Néanmoins, en conclusion, le résultat final est erroné, soit qu'il soit gonflé du moins perçu de la SEM, soit qu'il soit amputé du trop perçu de la SEM.⁸³

La SEM comme la commune arguent de la régularité de la rémunération versée à la société, en s'appuyant tant sur une recommandation de la FNSEM que sur le fait que dès qu'il était possible d'avoir une idée précise de la rémunération de la SEM, le passage à une rémunération forfaitaire, calculée une bonne fois pour toutes, était donc plus clair. La chambre comprend de cet argumentaire que le poste rémunération des EPRD ne reflétait pas la réalité de celle-ci puisqu'il correspondait au juste coût du travail et du temps passé par la SEM à mener cette ZAC, en totale contradiction d'avec la lettre de la convention de concession qui s'impose aux parties, à la différence de la recommandation de la FNSEM. Cette réponse est paradoxale car pour justifier le passage à la forfaitisation, la commune l'avait opposée à « [...] une rémunération assise sur un pourcentage d'éléments variables tels que les EPRD [...] ». Si la forfaitisation n'a pas été irrégulière, elle a été inflationniste, ce qui est d'autant plus étonnant que la commune avait une vision précise de ce qu'aurait dû être cette rémunération. C'est donc en connaissance de cause qu'elle a accordé à la SEM une rémunération de plus de 25 % supérieure à celle qu'elle aurait touchée si elle n'avait pas été modifiée.

Pour la ZAC du Clos-aux-Biches

Selon l'article 25.5. de la convention, la rémunération de l'aménageur doit être « *calculée en appliquant les règles définies au paragraphe 25.2. [...] à partir des éléments comptables de l'exercice considéré* ». Ce paragraphe renvoie à la nature des charges de la SEM à couvrir dont le paragraphe suivant fixe le taux de couverture à 4 % HT des sommes TTC des EPRD « *approuvés annuellement* ». La rémunération de l'aménageur est assise sur des prévisions annuelles qui, par définition, sont variables et fonction du cycle de réalisation de la ZAC. Ces prévisions doivent être approuvées par le conseil municipal, cette annualité voulue par la loi de 1983 sur les SEML étant la garantie que la collectivité soit informée de l'avancée et des prévisions de réalisation de la ZAC, afin de prendre toute disposition pour garantir sa continuité dans les meilleures conditions.

⁸³ Visant à limiter la rémunération d'une SEM à la couverture de ses frais généraux à l'euro près ; par conséquent, la rémunération « *est facturée en fonction du travail et du temps passé et non pas en fonction des encaissements et des décaissements* », calculés annuellement sur une base prévisionnelle.

La convention publique d'aménagement (CPA) est signée le 30 mai 2005. Le conseil municipal n'ayant pas, le 26 mai 2005, approuvé un EPRD pour cette année, il ne pouvait, conformément à la convention, y avoir de rémunération pour la SEM. Or, l'EPRD 2006 contenu dans le CRACL 2005 approuvé le 18 mai 2006 fait bien état d'une telle rémunération, importante, de 205 K€ TTC, quand l'EPRD total ressort à 211 K€ TTC.

L'EPRD pour 2006 retrace dans un document intitulé « *base EPPC du 16 mars 2006* » les mouvements attendus en recettes et en dépenses sur les différentes années de réalisation de la ZAC. Pour 2005, seul devait être mobilisé, en trésorerie, un emprunt de 3 500 K€. Or, la convention l'exclut de la base de calcul de la rémunération de la SEM. Par conséquent, la SEM ne pouvait percevoir cette rémunération, qui n'avait de base valide ni juridiquement, ni financièrement, la CPA ne prévoyant rien de dérogatoire pour cette année et ses annexes ne contenant pas d'EPRD.

Pour 2006, la rémunération prévisionnelle est évaluée à 765 K€ TTC. Le montant total de l'EPRD est de 9 544 K€ TTC y compris la rémunération. Hors rémunération, l'assiette de calcul serait de 8 779 K€ TTC. La rémunération conventionnellement arrêtée devrait donc être de 420 K€ TTC, hors prise en compte de la rémunération dans le calcul, et de 457 K€ TTC, si on inclut cette dernière. Celle prévue s'établit à 7,3 % de l'EPRD ou 6,7 % si l'on intègre dans le calcul la rémunération. Paradoxalement, en fin de ZAC, selon l'EPRD contenu dans le CRACL 2006 approuvé le 28 juin 2007, la rémunération de la SEM serait bien égale à 4 % conformément au taux contractuel, mais en déduisant de la base de calcul la rémunération.

L'EPRD, tel qu'il est construit, est donc erroné puisque la rémunération prévisionnelle finale sera égale à 4 % alors qu'elle était bien supérieure à ce taux dans l'EPRD 2006, sauf à considérer que la rémunération prévisionnelle sur les années suivantes soit inférieure à ce taux.

En conclusion, pour ces deux années, la SEM a perçu une rémunération supérieure à celle permise par la CPA comme le montre le tableau ci-après :

En K€ TTC	Perçue	A percevoir	différence
rémunération	813*	420	393

* 205 perçus en 2005 et 608 en 2006, bien que prévue dans l'EPRD 2006 contenu dans le CRACL 2005 à 765 K€ TTC

La SEM a donc perçu une rémunération de presque le double de ce qui était dû.

Pour la commune, l'EPRD de l'année 2005 a été approuvé, tardivement, le 18 mai 2006, pour ne pas « *retarder [...] la mise en place d'une opération de construction de logement* ». Pour la SEM, il n'y a pas d'incohérence entre les documents s'agissant d'une part de prévisions, d'autre part d'un bilan.

S'agissant de l'EPRD 2005, l'argument fourni ne remet pas en cause l'observation. Approuvé en 2005, il y aurait eu moins de retard au lancement de cette opération immobilière. La différence de 2006 ne s'explique pas par l'écart entre des prévisions et un bilan car la rémunération prévisionnelle, inscrite dans un EPRD approuvé, devient la rémunération perçue, même si *in fine* les prévisions sur lesquelles elle était assise ont évolué à la baisse. La chambre demande donc que les CRACL ainsi que la rémunération soient conformes aux stipulations conventionnelles.

4.4.1.2. Des documents à l'appui des CRACL sans signification les rendant inutilisables

1/ Un résultat de clôture impossible à déterminer pour la ZAC du Clos-Saint-Vincent

L'article 16 de la convention prévoyait une participation financière de la ville égale au *« montant du résultat global de l'opération étant précisé que l'EPRD initial prévoit une participation communale permettant de couvrir le déficit prévu [sachant que] dans le cas où l'opération serait bénéficiaire, l'excédent appartiendra à la Ville de Noisy-le-Grand »*. Le bilan prévisionnel de la ZAC d'octobre 1985 prévoyait donc, à ce titre, une participation de 14 113 KF, soit 2 152 K€.

L'avenant n° 3 y ajoute que la ville avait déjà versé une somme de 10 MF, soit 1,524 M€. Aucun des cinq avenants suivants ne viendra modifier cette rédaction. Aussi, conformément à l'article 2 du dernier avenant signé, soit le 6 bis⁸⁴, *« les clauses non modifiées par les présentes de la convention de concession en date du 22 décembre 1986 demeurent en vigueur, sans changement, de sorte que les présentes ne constituent pas un acte de novation par rapport à la convention d'origine »*. La commune anticipait la participation au comblement du déficit de la ZAC tout en maintenant une clause de « retour à meilleure fortune ». Aussi, au cas où l'opération se serait conclue sur un déficit, le versement déjà effectué devait être compris comme une subvention acquise définitivement à l'opération. Dans le cas contraire, la finalité initiale de ce versement se trouve bouleversée puisqu'elle devient sans fondement. Dès lors, cette somme doit être considérée comme une avance de la ville, que la SEM doit lui rembourser.

Selon le résultat de clôture au 31 décembre 2006, l'opération d'aménagement a dégagé un bonus de 3 088 K€ présenté au conseil municipal du 22 novembre 2007, 2 M€ étant versés par anticipation à la ville, le 6 décembre 2006 et le reliquat de 1 088 K€, le 11 décembre 2007. Or, cet excédent comprend le montant de l'avance communale de 1 524 K€, traitée comme une subvention dans les EPRD, qui gonfle d'autant ce résultat final. Ce résultat positif aurait dû être présenté déduction faite de cette avance. Le résultat bénéficiaire serait donc de 1 564 K€ et non de 3 088 K€. L'information dispensée lors du conseil municipal était donc erronée. Le suivi de cette ZAC par les services municipaux compétents a été insuffisant puisque cette information ne pouvait être ignorée.

Si, pour la SEM, il s'agit d'une subvention, la commune admet que le résultat net est de 1 524 K€, puisqu'elle a versé une subvention de ce même montant, s'appuyant sur le compte rendu analytique du conseil municipal du 21 octobre 1993 qui clarifie la nature de cette somme qui ne peut être confondue avec l'avance de trésorerie du même montant consentie au même moment, en 1986, à la SOCAREN, et remboursée en 1989 même si, comptablement, c'est la subvention qui l'a été.

Conformément à l'article 16 du traité de concession qui fixe la participation de la ville de Noisy-le-Grand⁸⁵, les parties ont décidé d'attendre la clôture de l'opération pour se prononcer sur le montant de la participation communale dans le cas d'un résultat final déficitaire. Cette participation n'est donc fonction que de ce dernier et non de celui, déficitaire, prévu par le

⁸⁴ du 26 décembre 2003

⁸⁵ *« La participation financière de la Ville de Noisy-le-Grand à l'opération, non compris les travaux d'équipement qui seraient exécutés pour son compte par l'Organisme, sera définie par la somme des éléments ci-après :*

- montant du résultat global de l'opération étant précisé que l'E.P.R.D. initial prévoit une participation communale permettant de couvrir le déficit prévu sur laquelle il a déjà été versé la somme de DIX MILLIONS DE FRANCS (10 000 000 F).

Dans le cas où l'opération serait bénéficiaire, l'excédent appartiendra à la Ville de Noisy-le-Grand ». La modification de 1993 est indiquée en gras.

bilan⁸⁶ initial, par essence indicatif. Dès lors, cette somme versée en anticipation d'un résultat virtuel ne prend sa vraie valeur juridique qu'au moment de l'établissement du résultat final de l'opération. Ce dernier étant positif, cette somme prend un caractère d'avance car il serait incohérent de subventionner une opération excédentaire.

La chambre ne met pas en cause la comptabilisation, par la SEM, de cette somme de 1 524 K€ en subvention mais, dans une perspective de pleine information du conseil municipal, l'analyse toujours comme une avance et prend note de la reconnaissance par la commune que le résultat net final n'a pas été celui présenté à l'assemblée délibérante.

2/ Des documents sans signification pour la ZAC du Clos-aux-Biches

Le CRACL 2006 approuvé le 28 juin 2007 indique que la rémunération effectivement perçue au titre de l'exercice 2006 est de 608 K€ TTC contre 765 K€ TTC prévus par l'EPRD 2006. Si le compte de la ZAC bénéficie de cette baisse, sa signification laisse perplexe. En effet, dès lors que le conseil municipal a approuvé les hypothèses de réalisation de la ZAC, cette rémunération, assise sur une base prévisionnelle, est acquise, que ces prévisions se vérifient ou non. Par conséquent, il ne peut y avoir de variations entre l'EPRD et le réalisé sur ce point précis. Or, c'est ce que présente la SEM à l'approbation de la commune, après l'avoir elle-même approuvé en conseil d'administration (CA).

Par conséquent, au vu d'un état⁸⁷, ce poste tel qu'il apparaît en fin de ZAC n'a aucune signification concrète, puisqu'il tient compte de ces variations. Au surplus, sa fiabilité apparaît comme sujette à caution lorsque l'on connaît à l'avance ce que sera cette rémunération annuelle, alors même qu'il n'y a aucun EPRD pour la fonder, ce qui est la négation de l'article 25.3. de la CPA qui oblige à une approbation annuelle des EPRD.

En ne s'appuyant pas sur un bilan prévisionnel année par année jusqu'à la fin prévue de la ZAC, ce tableau est donc inutile, non cohérent avec l'EPRD. En effet, pour les années 2005 et 2006, il cumule la rémunération perçue par la SEM au titre des deux ZAC, ce qui est facteur de confusion, en précisant le montant dû pour celle du Clos-Saint-Vincent, soit 240 K€ TTC pour chacune de ces deux années. Si, pour 2005, le cumul est cohérent, il ne l'est pas pour 2006, puisque la rémunération 2006 aurait été de 636 K€ TTC – 240 K€ TTC, soit 396 K€ TTC. Or, dans l'EPRD, elle est de 608 K€ TTC, soit une différence de 212 K€ TTC.

Ces approximations, incohérences entre les documents et ce non-respect régulier des conventions interrogent sur la pertinence du choix de cette SEM par la commune, pourtant fondé sur « *l'expertise dont [elle] dispose dans la conduite d'opérations d'aménagement urbain* »⁸⁸.

La chambre n'ayant pas, ici, critiqué la méthode de répartition des frais généraux effectivement perçus entre les deux ZAC, son observation n'est donc pas contestée.

4.4.1.3. Un manque de contrôle de la commune qui empêche les conseillers municipaux d'exercer correctement leur mandat

Un premier indice a été fourni par la présence du prestataire de la SEM lors d'une réunion destinée à faire préciser par la commune la rémunération de son aménageur. Ainsi, à une question relative à sa connaissance de la ZAC CAB, la collectivité s'en est remise à des personnes extérieures à ses services, montrant par là même sa méconnaissance du dossier.

⁸⁶ ce bilan prévisionnel comporte une *nota* qui stipule « [qu'] aucune subvention ou fonds de concours n'[y] a été pris en compte dans [ledit] bilan »

⁸⁷ Voir le tableau « *état prévisionnel de la consommation de frais de gestion de la SOCAREN en K€ - ZAC du Clos-aux-Biches de 2005 à 2011 – clôture ZAC du Clos-Saint-Vincent 2005 et 2006* »

⁸⁸ Huitième considérant de la délibération du 26 mai 2005 approuvant la signature de la CPA avec la SOCAREN.

Pour la commune, l'étendue de son contrôle sur la SOCAREN s'organise en deux temps : au sein de la SEM⁸⁹ et par la soumission annuelle d'un CRACL à l'approbation du conseil municipal qui contient l'ensemble des documents demandés par les articles L. 1523-2 et 3 du CGCT. Sont également visés dans les délibérations approuvant les CRACL les articles *ad hoc* des conventions, ainsi que l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

1/ Le renforcement du contrôle du concédant sur l'aménageur

La convention d'aménagement doit préciser, à peine de nullité, les modalités du contrôle technique, financier et comptable que la collectivité doit exercer⁹⁰. L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme⁹¹ reprend ses dispositions en les complétant, donnant aux concédants les moyens d'exercer un véritable contrôle sur les actes du concessionnaire aménageur afin de permettre la plus parfaite information du conseil municipal. Ainsi, il peut se prononcer, en toute connaissance de cause, sur la validation des documents obligatoires prévus par la convention d'aménagement⁹². Pour ce faire, il appartient dès lors à la municipalité et à ses services de les lui rendre intelligibles.

2/ La carence de la municipalité dans l'exercice de son contrôle : l'exemple de la rémunération de l'aménageur

La commune ne s'est jamais saisie de ces moyens : son contrôle n'en a été que plus formel. Ainsi, s'agissant du contrôle exercé au sein de la SEM elle-même, son effectivité est toute relative puisqu'elle n'a pas de personnel propre et que, par conséquent, les documents que son CA doit approuver sont élaborés par le prestataire qui sera d'autant moins enclin à pointer des irrégularités que sa rémunération en dépend. Au surplus, dans la mesure où, au conseil municipal, aucune anomalie n'a jamais été pointée dans la présentation des EPRD⁹³ et/ou dans la rémunération de la SEM, l'information des conseillers municipaux, membres de ce CA n'a pas été parfaite et complète de la part des services municipaux.

Alors même que ces irrégularités étaient décelables par un simple contrôle de routine du respect de la convention, l'ordonnateur ne l'a pas exercé de façon satisfaisante : il a ainsi soumis les comptes des deux opérations de manière récurrente à l'approbation du conseil municipal avec une rémunération de la SEM non conforme à la convention.

3/ Une information insuffisante du conseil municipal

Un contrôle défaillant récurrent pose la question de l'information due aux conseillers municipaux en vertu de l'article L. 2121-13 du CGCT, afin de « *remplir normalement leur mandat* »⁹⁴. Pour la ZAC du CAB, cette carence est d'autant plus significative que la signature de cette convention avait été notamment motivée par le niveau de la rémunération proposée par la SEM⁹⁵.

⁸⁹ Le maire la préside et la commune y est également représentée par six administrateurs

⁹⁰ Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 modifiée relative aux SEM, codifiée à l'article L. 1523-3 du CGCT

⁹¹ Institué par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

⁹² Ainsi, par exemple, l'article 15 de la convention de la ZAC CSV précise que « l'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité [...] qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification ».

⁹³ Cf. les notes de présentation de la ZAC au Conseil municipal et les PV de ses séances de 2002 à 2006 inclus

⁹⁴ Conseil d'Etat, 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt c/Mallet et autres*

⁹⁵ Délibération n° 104 du 26 mai 2005 approuvant la signature de la CPA, le neuvième considérant vise expressément ses conditions et son article 2 rappelle explicitement sa base de calcul

Outre la question de la rémunération, l'EPRD pour 2006 contenu dans le CRACL 2005 approuvé par le conseil municipal du 18 mai 2006 relatif à cette même ZAC indiquait que la totalité des recettes et dépenses, hors rémunération, était de 6 K€ TTC, alors qu'elles sont de 11 K€ TTC dans le CRACL 2006 approuvé le 28 juin 2007. Cette nouvelle délibération a ainsi permis de presque doubler ce montant alors qu'un précédent conseil l'avait dûment approuvé, documents de la SEM à l'appui, sans qu'aucune information ne soit donnée aux conseillers municipaux pour comprendre cette variation.

L'exemple de la rémunération de la SEM est symptomatique des incohérences des EPRD à partir desquels elle est calculée, et donc de l'information délivrée sur les ZAC à travers ces documents. L'article L. 2121-13 du CGCT, auquel la commune ne fait pas référence a une portée très générale⁹⁶ puisque « *le devoir d'information à l'égard des élus ne se limit[e] pas aux formalités substantielles de l'information préalable* »⁹⁷. Ainsi, pour remplir normalement leur mandat, les élus doivent avoir une pleine et entière connaissance des affaires sur lesquelles ils sont appelés à voter⁹⁸. Par conséquent, au-delà de l'obligatoire fourniture des documents nécessaires préalablement au vote de l' élu, le devoir d'information implique que ceux-ci soient les plus exacts possibles. La chambre ne peut donc suivre la commune pour qui une collectivité territoriale pourrait s'exonérer de fournir des pièces exactes nécessaires à la décision de l' élu et, ce faisant, reporter uniquement sur l' élu la responsabilité de son manque d'information.

Il ne saurait donc être reproché à la chambre d'avoir mis en exergue, conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, des irrégularités touchant les documents indispensables à la bonne compréhension du déroulement de ZAC, et d'en tirer les conséquences sur le droit à l'information des élus.

En conclusion, bien que les textes renforcent ses prérogatives de contrôle, la commune fait néanmoins montre de peu d'intérêt pour cette question en n'intervenant pas pour modifier les conditions de la rémunération de l'aménageur qui depuis 1986 sont toujours non conformes aux conventions d'aménagement.

4.4.2. La ZAC du Clos-aux-Biches : un choix de l'aménageur contestable et une rémunération de celui-ci pas toujours conforme à la convention de concession

Le rapport de présentation de la ZAC de mars 2005, partie du dossier de présentation, rappelle les étapes qui ont précédé le choix de l'aménageur :

- l'instauration d'un périmètre d'études et la passation d'un marché pour une étude pré-opérationnelle ;
- la validation dudit périmètre pour y créer une ZAC, approuvée également, et la conclusion d'une convention publique d'aménagement (CPA) avec un aménageur ;
- une nouvelle procédure pour choisir ledit aménageur pour tenir compte d'évolutions jurisprudentielles.

⁹⁶ Conseil d'Etat, Sect., *Ville de Caen c/ M. Paysant*, 23 avril 1997, concl. V. Péresse, AJDA, 20 juin 1997, p. 521

⁹⁷ Idem

⁹⁸ Idem. L'article L. 2121-13 du CGCT « *implique nécessairement que chaque élu possède toutes les données relatives à la décision qu'il doit prendre* » et « *traduit le souci de mieux éclairer et informer les conseillers municipaux sur les affaires dont ils ont à délibérer, qui peuvent se révéler complexes ou délicates [et répondent] à une attente des élus, parfois démunis face à des dossiers qu'ils maîtrisent mal* ».

4.4.2.1. La mission d'étude pré-opérationnelle confiée au futur prestataire de la SOCAREN, SEM choisie comme aménageur de la ZAC

1/ Le choix du cabinet

Par délibération du 28 novembre 2002, le conseil municipal a décidé d'instaurer un périmètre d'études afin de restructurer le quartier des « Bas-Heurts ».

En application de l'article 28 al. 1 du CMP alors en vigueur, qui disposait que « *les marchés publics peuvent être passés sans formalités préalables lorsque le seuil de 90 000 € HT n'est pas dépassé* », la commune a organisé en juin 2003 une consultation auprès de trois bureaux d'études. Une note méthodologique détaillée était attendue, ainsi qu'un planning prévisionnel de la mission, une note détaillant les moyens techniques et humains avec les noms et qualités des intervenants et une décomposition du prix forfaitaire.

Les cabinets consultés ont leur siège social dans les Hauts-de-Seine (JVD et Entreprise Saint-Ange Développement) et dans l'Essonne (Axe-Cité). Seul JVD a remis une offre⁹⁹ et s'est vu attribuer le marché pour un montant de 39 500 € HT (47 242 € TTC).

A la question de savoir pourquoi et sur quels critères avaient été présélectionnés puis consultés ces cabinets (le second ne présentant de références qu'en matière immobilière), la commune a répondu en faisant référence à une pratique courante des marchés sans formalités, permettant une mise en concurrence adaptée.

2/ Une procédure irrégulière

Un droit positif obsolète

La commune, sur la foi d'articles de doctrine¹⁰⁰ et d'interprétation de l'administration, a entendu absence de formalités préalables comme absence de publicité où la consultation d'au moins trois candidats permettait de respecter l'obligation de mise en concurrence. Or, cette interprétation n'avait, alors, plus cours depuis au moins un an.

En effet, un avis du Conseil d'Etat¹⁰¹ a précisé que les marchés passés au titre de l'article 28 devaient respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics étant assurées par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence, ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

En outre, la Commission européenne¹⁰² a contesté certaines dispositions du CMP 2001, dont son article 28¹⁰³ au motif qu'un marché sans formalités préalables ne saurait être valable sans un degré de publicité adéquat, c'est-à-dire variant selon l'importance du marché et du support retenu.

⁹⁹ L'un des candidats a renoncé au dépôt d'une offre, l'autre la transmise hors délais.

¹⁰⁰ Muriel ECHEGUT, « *les marchés sans formalités préalables* », Contrats Marchés Publics, n° 1, janvier 2002, p. 4, éd. du Juris-Classeur.

¹⁰¹ CE, 29 juillet 2002, *Société MAJ Blanchisserie de Pantin*,

¹⁰² En se fondant sur la jurisprudence de la CJCE *Telaustria Telefonadress* du 7 décembre 2000 qui énonce que « *l'obligation de transparence qui incombe au pouvoir adjudicateur consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché des services à la concurrence, ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures* »

¹⁰³ Voir notamment un article du Moniteur des Travaux Publics daté du 8 novembre 2002

La mission de JVD

Cette étude a été réalisée en quatre phases, confirmant la faisabilité d'une opération d'aménagement, soit un diagnostic de patrimoine (les « Bas Heurts »), un descriptif et estimatif du parcellaire, un schéma de spatialisation d'ensemble (avec plan de découpage par tranche et définition de la première tranche) ainsi que des propositions pour un EPRD, le montage et un calendrier optimum de réalisation.

Dans ce document, il est explicitement mentionné le fait qu'un « *dossier de création-réalisation d'une ZAC devrait être établi avant qu'une Convention Publique d'Aménagement ne soit négociée par la ville avec la SOCAREN en T[rimestre] 4/2004* ». Le projet de calendrier proposait de lancer la mise en conformité du PLU et « *la mise en concurrence éventuelle de l'aménageur (SOCAREN)* » pour octobre 2004 et en fin décembre 2004, « *la délibération du Conseil municipal qui approuve le dossier de création, tire simultanément le bilan de la concertation, ainsi que les conditions d'une convention publique d'aménagement avec la SOCAREN* ».

Aux objections de la commune relatives aux capacités des entreprises consultées et au respect du principe de transparence, la chambre répond que la consultation n'était pas « *insuffisante* » mais bien non conforme à l'état du droit éclairé par la jurisprudence européenne et l'avis du CE. Toutefois, la jurisprudence du CE¹⁰⁴, alléguée par la commune, a sanctionné comme contraire au CMP une publicité limitée réalisée par une collectivité en raison du caractère spécialisé d'un marché, de 35 000 euros, montant inférieur à celui attribué à JVD, ces deux éléments cumulés (publicité limitée et marché spécialisé) n'ayant pu créer les conditions de la transparence. *A fortiori*, l'absence de publicité dans un marché très concurrentiel, celui des bureaux d'études, ne peut assurer la transparence de la consultation. Une consultation ne signifie pas transparence pour le CMP et le CE.

3/ Un avenant doublement irrégulier

La passation d'avenant est soumise aux conditions posées par l'article 19 du CMP qui rappelle que, sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.

Or, la ville a passé un avenant de 5 920 € HT (7 080 € TTC) au contrat avec JVD, afin notamment d'assurer la cohérence des études pré-opérationnelles conduites par JVD et leur approfondissement dans le cadre de la concertation préalable et le nombre important de réunions à organiser. La variation du prix du contrat s'élève à près de 15 %.

La concertation préalable étant une étape obligée dans le processus de création d'une ZAC, le complément de mission dévolu à JVD ne peut être présenté comme imprévu. En outre, une jurisprudence constante a fixé comme niveau possible de bouleversement de l'économie d'un marché un seuil de 15 %. De surcroît, l'objet de l'avenant ne concerne pas la réalisation d'études, objet du marché initial, mais le « service après vente » des études que JVD a réalisées. Lors des réunions publiques des 7 octobre et 25 novembre 2004, le directeur de JVD était présent. Par conséquent, cet avenant est irrégulier par la conjonction de ces manquements aux dispositions de l'article 19 du CMP.

Enfin, le conseil municipal a décidé le 22 juillet 2004 de mettre en œuvre une procédure de concertation qui s'est déroulée jusqu'au 16 décembre 2004. L'avenant date du 9 novembre 2004 alors même que le gérant de JVD avait déjà participé à une réunion de concertation dès le 7 octobre, soit un mois avant la signature de l'acte lui demandant de fournir cette prestation. Cet avenant apparaît donc régulariser une situation et non la permettre. Or, en

¹⁰⁴ CE, 7 octobre 2005, *Conseil régional du Nord – Pas-de-Calais*.

vertu de l'article 79 du CMP alors en vigueur, cette régularisation était impossible et commandait un autre marché. Au surplus, un arrêt du 2 avril 1998 de la chambre criminelle de la Cour de cassation entérinait le fait qu'un marché de régularisation « *contrevient, de par sa nature, aux dispositions d'ordre public du Code des marchés publics* ». Il est donc irrégulier pour un second motif.

Si la société JVD ne s'estime pas responsable du fait que la commune n'ait pas inclus dans le contrat initial les prestations supplémentaires qu'elle a fournies. S'agissant du changement d'objet, la commune reconnaît que la concertation n'était pas une sujétion imprévue car il s'agissait « *d'assurer la cohérence des études pré-opérationnelles conduites par JVD et leur approfondissement dans le cadre de la concertation préalable [et] nullement de faire assurer cette phase par JVD* ». Selon elle, il n'y a donc pas changement d'objet. La participation du gérant de JVD à la première réunion de concertation serait sans incidence puisque l'avenant ne visait précisément pas à lui confier la tâche de conduire la concertation. Cette réunion aurait permis l'approfondissement des études pré-opérationnelles. Il n'y aurait pas eu avenant de régularisation.

La chambre observe qu'à l'appui de sa réponse, la commune ne précise pas quels auraient été ces éléments complémentaires issus de la phase de concertation approfondissant les études pré-opérationnelles rendues en mai 2004. Au surplus, l'avenant est clair sur l'enchaînement des missions faisant débiter la seconde après la fin de la première¹⁰⁵. Pour la chambre, ce complément de mission ne concernait pas la conduite de la phase de concertation, mais bien une assistance pendant celle-ci supposant une présence lors de réunions publiques et la compilation des réponses et interrogations du public, comme le souligne le rapport de présentation d'un projet d'avenant à la CAO du 14 octobre 2004¹⁰⁶. En conclusion, il y a bien changement d'objet puisque la prestation ne porte pas sur des études et marché de régularisation, pour la même raison.

4.4.2.2. La création de la ZAC et le choix en deux temps de l'aménageur

1/ La conclusion d'une CPA avec un aménageur choisi sans mise en concurrence fragilisée par la jurisprudence

La signature de la CPA avec la SOCAREN

Le conseil municipal du 16 décembre 2004 a décidé d'approuver et de tirer le bilan de la concertation préalable à la création de cette ZAC (délibération n° 228), de créer la ZAC du Clos-aux-Biches, d'approuver son dossier de création et de préciser que le mode de réalisation choisi sera celui de la CPA (n° 229), d'instaurer un périmètre d'études sur ce secteur (n° 230) ainsi que de confier l'aménagement et la réalisation de la ZAC à la SOCAREN et d'approuver la CPA avec cette SEM (n° 231).

Une CPA a ensuite été signée, le 20 janvier 2005, sur la base de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, alors en vigueur.

¹⁰⁵ Préambule de l'avenant : « *Après la réalisation de la dernière phase des prestations, des compléments de mission ont été demandés au bureau d'études JVD, pour assister la Ville de Noisy-le-Grand, pendant la phase de concertation publique en vue de la création d'une ZAC* »

¹⁰⁶ Il s'agit « *[...] d'assurer la cohérence des études pré opérationnelles conduites par JVD et leur approfondissement dans le cadre de la concertation préalable et du montage du dossier de création d'une éventuelle ZAC, et, compte tenu de la période de 4 mois couvrant la concertation préalable, la multiplicité technique des interventions et le nombre important de réunions à organiser, des compléments de missions sont nécessaires* ».

Une CPA fragilisée

Le 8 mars 2005, le sous-préfet du Raincy a informé le maire de la fragilité de cette dernière délibération au vu de la jurisprudence (CAA Bordeaux, 9 novembre 2004, *SODEGIS/commune de Cilaos*) et d'une circulaire interministérielle du 8 février 2005 invitant, pour répondre aux obligations de publicité imposées par l'Europe, à se référer au chapitre IV de la loi du 29 janvier 1993, dite loi « Sapin ».

2/ Une procédure *sui generis* pour aboutir de nouveau au choix du même aménageur

Comme le rappelle la commune, jusqu'à la loi du 20 juillet 2005, les concessions d'aménagement étaient considérées comme des contrats *sui generis* échappant aux règles de la mise en concurrence. Toutefois, sur la base de la circulaire ministérielle du 8 février 2005 relative aux procédures de publicité et de concurrence préalables à la conclusion des conventions d'aménagement, a été engagée une procédure de mise en concurrence portant sur la dévolution d'une CPA sur le secteur CAB.

Le déroulement de la procédure

Par deux AAPC publiés au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) et au Moniteur des travaux publics les 28 février et 4 mars suivants, la commune de Noisy-le-Grand a passé une commande publique en vue de la réalisation de l'opération d'aménagement de la ZAC CAB. L'avis précise les critères de sélection (capacités financières et techniques¹⁰⁷) ainsi que ceux d'attribution,¹⁰⁸ en soulignant que « *l'opération peut être conduite par la mise en œuvre de personnel propre à l'entreprise ou par l'intermédiaire de moyens extérieurs à celle-ci, dans ce cas les décrire* ».

Le règlement de la consultation prévoit que les candidats auront à élaborer le dossier de réalisation de la ZAC et que le lauréat sera choisi sur une offre contenant un projet de convention, des éléments d'ordre financier (notamment le montant de la rémunération de l'aménageur et une synthèse des principes financiers d'équilibre de l'opération) et sur un calendrier couvrant la ZAC jusqu'à sa réalisation complète¹⁰⁹. Les candidats seront sélectionnés sur leurs capacités financières et techniques, le critère principal dans le jugement de leur offre étant celui de la capacité d'expertise dans la conduite d'opération¹¹⁰.

Une commission consultative chargée de sélectionner l'aménageur de la ZAC CAB a été créée par deux arrêtés des 7 et 18 avril 2005 portant désignation de ses membres, le maire la président.

Deux offres étant en présence, une SCP et la SOCAREN, cette commission a procédé à la sélection des candidatures le 21 avril 2005, acceptant, dans un premier temps, ces deux candidatures puis, dans un second temps, proposant l'ouverture des offres, alors que la SCP a oublié d'en formuler une.

¹⁰⁷ Les candidats dont « *les capacités financières et techniques (notamment l'expérience de ceux-ci à conduire une opération d'aménagement urbain de ce type) paraissent insuffisantes au vu de [différentes] pièces listées* » seront éliminés. Pour la capacité technique, les candidats fourniront des références en matière de conduite d'opérations de ce type.

¹⁰⁸ Notamment, la capacité d'expertise dans la conduite d'opération.

¹⁰⁹ Articles II-2 et III-4

¹¹⁰ Article IV

Le 12 mai suivant, elle a émis « *un avis favorable à l'attribution de la consultation à la SOCAREN* », tant « *au regard de l'expertise dont [elle] peut se prévaloir dans la conduite d'opérations d'aménagement, [...qu']au regard du montant de la rémunération habituellement pratiqué pour mener à bien ce genre d'opération, 4 % du montant HT des sommes TTC des états prévisionnels des dépenses et des recettes approuvées annuellement [et] du calendrier de l'opération [...] qui prévoit un aboutissement du programme d'aménagement fin 2010 [...]* »¹¹¹.

Puis, par délibération n° 104 du 26 mai 2005, le conseil municipal a autorisé la signature d'une CPA avec la SOCAREN pour la ZAC CAB, effectivement apposée le 30 mai suivant.

Même si les règles de passation régissant les marchés publics ou les délégations de services publics (DSP) n'étaient pas applicables, la publication d'un AAPC ne pouvait être vue comme suffisante pour assurer les obligations minimales de transparence propres à garantir l'égalité d'accès à ces contrats, comme la chambre l'observe ci-après.

3/ Les implications juridiques de cette procédure *sui generis* :

La question que pose fondamentalement l'emploi d'une procédure *sui generis* est de savoir, dans ce qui pourrait apparaître comme un vide juridique, si la commune pouvait s'affranchir de certaines règles de procédure et principes pour répondre aux objectifs de publicité et de transparence voulus par l'Union européenne, alors même que ces impératifs les sous-tendent, et qu'ils sont d'ailleurs invoqués à l'appui de la délibération n° 43 du 10 mars 2005 approuvant la signature de la CPA avec la SOCAREN.

Une commission consultative irrégulièrement créée

Conséquence logique d'une publicité minimale obligatoire, la collectivité devait s'organiser pour sélectionner les candidats à l'attribution de l'aménagement de la ZAC. La commission consultative a rempli cet office. Bien qu'il s'agisse du dispositif clé de cette procédure, garantissant sa transparence, sa création n'a pas été décidée, ni sa composition délibérée au sein du conseil municipal,¹¹² car il n'est visé aucune délibération. Elle a donc été créée par simple arrêté.

Sa composition est passée de 10 membres, dans le premier arrêté, à sept dans le second, les trois membres retirés étant administrateurs de la SOCAREN, avec comme « *membres participants* » quatre élus et trois fonctionnaires communaux dont la liberté d'agir est contrainte par leur devoir de loyauté envers l'exécutif et qui n'ont pas la légitimité pour représenter la commune. Le fait que l'opposition y soit représentée ne saurait répondre à l'exigence de pluralité formulée par l'article précité du CGCT, car il n'y a pas eu de débat ni de vote pour la composer. Cela ne saurait encore moins répondre à celle de démocratie qui sous-tend cette exigence puisque les voix des fonctionnaires de la commune pesaient plus que celle de l'élue de l'opposition, qui d'ailleurs n'a pas siégé aux deux réunions.

Cette commission pourtant créée *ex nihilo* pour répondre au souci de se mettre en conformité avec l'obligation de transparence posée par la jurisprudence de la CAA de Bordeaux précitée y contrevient finalement.

¹¹¹ Rapport d'analyse de la proposition d'aménagement urbain de la ZAC du Clos-aux-Biches, commission de sélection du jeudi 12 mai 2005, p. 6

¹¹² L'article L. 2121-22 du CGCT exige une délibération pour créer une telle commission, dont, le maire est président de droit.

La chambre relève que dans sa réponse, la commune ne soutient pas d'emblée qu'il revenait exclusivement au maire de créer cette commission consultative, mais seulement que cette possibilité existait, ce qui dénote une conception restrictive du champ d'action du conseil municipal¹¹³ prévu par le CGCT.

Certes, celui-ci a bien prévu la création de commissions consultatives. Aux termes de l'article L. 2121-22,¹¹⁴ « *le rôle de ces commissions se limite strictement à instruire des affaires soumises au conseil municipal, c'est-à-dire que leur mission se borne à un travail d'étude et de préparation des affaires sur lesquelles le conseil municipal sera appelé à statuer* »¹¹⁵. La commission consultative créée par la commune ne pouvait avoir d'autre finalité que préparer la décision du conseil municipal sur une question relative à la commande publique, comme le confirme la commune dans sa réponse.

Par conséquent, il ne peut être allégué de vide juridique, car le CGCT prévoit bien la possibilité de créer de telles commissions, mais il revient au conseil municipal d'en décider. Le maire ne peut, de son propre chef, considérer qu'il conviendrait de créer une commission consultative afin d'éclairer la décision du conseil municipal.

La commune confirme que les fonctionnaires composant la commission avaient voix délibérative. Leur présence et celle d'une seule élue de l'opposition ne garantit pas la transparence de la procédure, l'exigence de pluralité ne pouvant découler que du débat et du vote du conseil municipal prévus par l'article L.2121-22 du CGCT.

Une SEM sans personnel choisie comme aménageur

Deux candidats, ont répondu à l'AAPC : une SCP et la SOCAREN qui, seule, a présenté une offre. Celle-ci a été transmise par courrier du 15 avril 2005, les documents demandés dans le règlement de la consultation étant joints. Dans ce courrier, le président de la SEM insiste bien sur le fait que, « *ne disposant pas de moyens humains, elle s'appuie, pour ce faire, sur des prestataires extérieurs qui ont donné entière satisfaction* »¹¹⁶.

La décision de cette commission d'accepter l'ouverture des offres, le 21 avril 2005, s'est fondée sur un rapport de présentation des dossiers de candidature élaboré par les services communaux. Conformément au règlement de la consultation, il a présenté les capacités professionnelles, techniques et financières selon quatre rubriques : bilan, chiffre d'affaires global, chiffre d'affaires prestations similaires et références. Pour la SEM, les deux chiffres d'affaires sont égaux, ce qui montre la faiblesse de la surface financière. Par conséquent, les pièces demandées par l'AAPC traduisent plus l'importance des opérations conduites (les ZAC) que les capacités financières propres au candidat¹¹⁷.

¹¹³ Le conseil municipal garde, en vertu de l'article L. 2121-29 du CGCT, une « [...] vocation générale à intervenir sur le fondement de la compétence du conseil municipal à régler les affaires de la commune, indépendamment de toute attribution spécifique de compétence ». Le maire conserve ses attributions propres fixées à l'article L. 2122-18 de ce même code qui sont relatives à l'administration de la commune, mais doit toujours exécuter les décisions du conseil municipal, sous son contrôle (article L. 2122-21). Il peut également se voir déléguer des compétences de ce conseil (art. L. 2122-22), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

¹¹⁴ Sachant que L. 2143-2 ne s'applique pas en l'espèce étant « [...] destiné[...] à permettre une participation des habitants à la vie locale ». Encyclopédie Dalloz, Collectivités locales, fondateur F-P Bénoit, fascicule 282, p.62, section 8, point 539

¹¹⁵ Idem, fasc. 282, p. 61, point 525

¹¹⁶ Cette mention, également incluse à l'article 13 du projet de CPA à fournir, a pour objet de satisfaire à l'une des conditions posées par l'avis, et que rappelle un extrait du procès verbal du CA de la SEM du 18 mars 2005 joint à l'offre.

¹¹⁷ Lesquelles s'évaluent à travers l'autofinancement et le fonds de roulement net global exprimé en mois de chiffre d'affaires, informations qui ne sont pas fournies. Le site Internet Hyper Bil classe la SEM dans la catégorie des entreprises de moins de 0,5 M€ de chiffre d'affaires, faisant bien le départ entre ce qui lui appartient en propre et les ressources générées par les ZAC.

Par ailleurs, le rapport d'analyse des offres du 12 mai 2005 omet fondamentalement de s'interroger sur le respect de la condition posée par l'AAPC relative à la description des moyens extérieurs. Or, leur description n'apparaît jamais, sauf pour dire qu'ils ont donné entière satisfaction lors de leur intervention dans la réalisation de la ZAC CSV. Par conséquent, à ce stade de la procédure, la SOCAREN aurait dû être écartée de la compétition.

La commission n'a ainsi pu juger l'offre en toute transparence et connaissance de cause puisque la SEM, qui ne présentait de garanties de capacité¹¹⁸ que par l'intermédiaire de « ses moyens extérieurs », limités à un seul prestataire, n'est rien moins qu'une coquille vide. La commission consultative s'est pourtant prononcée sur les capacités du soumissionnaire dans l'ignorance de celles du prestataire, seul à même de présenter des garanties et officiellement inconnu dans le cadre de l'offre.

Certes, les services municipaux avaient la mémoire de l'aménagement de la ZAC CSV, pour laquelle JVD avait été le prestataire de services de la SOCAREN à compter de décembre 1992. La chambre, dans un précédent rapport, avait souligné sa dépendance à l'égard de cette société dont le gérant était également le directeur général de la SEM. Ces liens n'ont pas disparu puisque la SOCAREN a une adresse autre que celle de son siège social, sis à l'hôtel de ville de Noisy-le-Grand, adresse identique à celle de JVD avec, de surcroît, les mêmes numéros de téléphone et fax.

Il convient également, à ce stade, de se remémorer que ce prestataire, JVD, avait été choisi, pour la mission d'études pré-opérationnelle de la ZAC. La divulgation dans l'offre de son nom n'aurait pas manqué de soulever des questions sur l'égalité de traitement des concurrents puisqu'il figurait aussi dans le dossier de création de la ZAC, communiqué aux candidats. Dans ces conditions, l'omission dans le rapport d'analyse de l'offre, élaboré par la commune, du rôle joué par JVD dans la gestation de la ZAC, est significative. En effet, selon un arrêt du Conseil d'Etat¹¹⁹, si « *le pouvoir adjudicateur ne peut exclure automatiquement un candidat au seul prétexte qu'il a participé à la phase préparatoire d'une procédure de passation du marché* », ce candidat ne doit pas avoir « *recueilli des informations susceptibles de l'avantager par rapport aux autres candidats et de porter atteinte à l'égalité de traitement entre les candidats* »¹²⁰. Or, en l'espèce, la SOCAREN disposait d'informations de première main sur cette ZAC, que d'autres candidats ne pouvaient détenir. En effet, l'offre devait être sélectionnée en fonction notamment du calendrier proposé et d'une synthèse des principes financiers de l'équilibre de l'opération, éléments fournis par JVD et servant d'étalon au jugement des offres.

En conclusion, le choix de la commune n'aurait pas dû se porter sur la SEM tant en droit qu'en fait, tant il est évident que cette même offre soumise à une autre commission aurait été rejetée pour tous les motifs évoqués. Ce choix a également des conséquences en termes de contrôle de la collectivité sur la SEM. En effet, celui-ci sera d'autant plus ardu que le cocontractant aura sous-traité la totalité de l'objet de la convention. L'existence de l'écran que constitue cette société rend délicat le contrôle de la ZAC puisque la commune n'aura à faire qu'avec la SEM, conformément à l'article L. 1523-2 du CGCT. Il est nécessairement source de surcoûts en frais de structures et conduit, à plus d'un titre, à s'interroger sur l'intérêt pour la ville de recourir à l'intermédiation de la SEM plutôt que de contracter avec le prestataire.

¹¹⁸ Notamment technique ou d'expertise dans la conduite d'opérations, critères tant de sélection que d'attribution.

¹¹⁹ CE, 29 juillet 1998, *ministère de la Justice c./Société Génicorp*

¹²⁰ Cf. également CE, 6 juillet 2005, *Société Groupe Partouche*, les différents candidats doivent se trouver dans une situation comparable quant aux renseignements nécessaires pour déterminer leur offre.

Si la SEM rappelle qu'elle est parfaitement libre de choisir son mode de gestion et de fonctionner sans personnel, la commune indique, concernant la capacité économique et financière de la SEM, que la SOCAREN a bien produit par l'intermédiaire du DC5 le chiffre d'affaires global et les chiffres d'affaires concernant les prestations du type de celle faisant l'objet du présent contrat. Pour elle, la chambre a mal interprété l'AAPC car il exigeait : « *des bilans ou extraits de bilans de conduite d'opérations similaires* » et non le bilan financier du candidat.

En réponse à la commune qui s'en tient au respect de critères de sélection des candidatures, et donc de la régularité de la procédure suivie, ainsi qu'aux capacités techniques de la SEM¹²¹, la chambre souligne le caractère primordial des critères d'attribution des offres, au premier rang desquels figure la capacité technique des candidats, qui ne pouvait être mesurée que par la description des moyens dédiés à la conduite de l'opération. Un candidat dépourvu de moyens propres se devait de décrire les moyens extérieurs auxquels il ferait appel. A défaut, il existe une rupture d'égalité entre les candidats, et impossibilité d'apprécier la capacité technique, critère essentiel de l'attribution.

Si, pour la commune, la SEM n'est pas une coquille vide puisqu'elle associe des actionnaires publics et privés, elle l'est pour la chambre, compte tenu de son mode de fonctionnement fondé sur l'appel systématique à un prestataire qui œuvre en ses lieu et place et se confond de fait avec elle.

La jurisprudence communautaire¹²² avancée par la commune n'invalide pas l'observation de la chambre pour qui la SOCAREN n'avait pas à être exclue d'emblée de la procédure d'attribution. En effet, que l'entreprise soumissionnaire doive affirmer, ou que son sous-traitant doive apporter la preuve, qu'ils n'ont pas faussé la concurrence, cela n'exonère pas un pouvoir adjudicateur de motiver l'exclusion d'une offre ayant bénéficié d'un avantage.

Une procédure qui se révèle partielle

Le cumul des fonctions du maire pose problème, non celui d'une présidence de SEM avec celle du conseil municipal qui délibère sur une question l'intéressant, comme l'autorise l'article L. 1524-5 al. 11 du CGCT, mais sur les conséquences d'une présidence supplémentaire, celle de la commission consultative précitée lorsqu'elle se prononce sur une affaire concernant la SEM.

En effet, selon l'alinéa 12 de l'article L. 1524-5, les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales « *ne peuvent participer aux [CAO...] lorsque la [SEML] est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public [...]* ». Or, le maire a assisté et pris part au vote lors des séances des 21 avril et 12 mai 2005 de la commission ainsi que lors du conseil municipal attribuant la concession d'aménagement à la SOCAREN.

¹²¹ Malgré le silence de la SEM sur le prestataire et ses moyens, pour la commune, ce choix était possible car elle connaissait le prestataire de la SEM. Elle cite une jurisprudence inopérante (Cf. CE, 22 décembre 2008, *Ville de Marseille* : « [si] la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'entité adjudicatrice peut s'affranchir des exigences du règlement de la consultation [c'est parce que] la fourniture des éléments demandés ne présente pas d'utilité pour l'appréciation de l'offre, notamment parce que ces informations ont un caractère public », ce qui n'est pas le cas ici).

¹²² CJCE du 3 mars 2005, *Fabricom SA*, qui pose qu'une entreprise qui a été directement chargée d'études préparatoires devra prouver que son expérience ne peut fausser la concurrence. Cette même jurisprudence empêche qu'une entreprise liée à celle qui a rendu les études préparatoires soit écartée de la procédure d'appel d'offre lorsqu'elle affirme qu'elle ne bénéficie pas, de ce chef, d'un avantage injustifié de nature à fausser les conditions normales de la concurrence.

Pour la commune, la procédure *sui generis* suivie, du fait même qu'elle ne s'inscrirait dans aucun cadre réglementaire et législatif positif, aurait exonéré le maire des conséquences de ce triple cumul sur la procédure d'attribution de cette concession.

Or, en l'espèce aucun vide juridique ne peut être invoqué, la création d'une telle commission consultative étant en fait régie par l'article L. 2121-22 du CGCT, dans l'attente des dispositions de la loi du 20 juillet 2005 et de son décret d'application du 31 juillet 2006. Le fait qu'il prévoit que le maire préside de droit les commissions ainsi créées ne pouvait en l'espèce jouer. En effet, cette interdiction résulte d'une loi du 2 janvier 2002, alors que la possibilité de création des commissions est issue du code des communes donc bien antérieure. De plus, la règle spéciale prime sur la règle générale et cet article fait explicitement référence à la CAO, laquelle est également visée par l'article L. 1524-5 al. 12 du CGCT. La combinaison de ces deux articles ne pouvait donc avoir pour effet d'exonérer le maire des conséquences de sa présence à cette commission.

D'ailleurs, la commune a fait sien ce principe d'impartialité avec sa délibération n° 43 du 10 mars 2005 portant conclusion de la CPA avec la SOCAREN, en invoquant le principe de transparence dans un de ses considérants (3^{ème}) pour annuler la délibération n° 231 du 16 décembre 2004. De surcroît, comme le rappellent les délibérations du 10 mars 2005 (n° 44, 46), la jurisprudence européenne¹²³, ainsi que l'article 1^{er} du CMP, s'opposent à ce que le maire soit juge et partie dans un processus contractuel.

Pour la chambre, malgré le souci officiellement affiché de respecter les principes de transparence et d'impartialité dans le choix du futur aménageur de la ZAC du Clos-aux-Biches, la procédure mise en place pour le sélectionner a été irrégulière à toutes ses étapes : lors de la création de la commission consultative, dans sa composition, dans sa façon d'apprécier les offres et d'entériner son choix. Le résultat est l'attribution d'une convention d'aménagement à une coquille vide, paravent de la société JVD, qui avait été choisie pour la mission de lancement de la ZAC. La chambre s'interroge, dans ces conditions, sur le devenir de cette SEM, alors que le secteur de l'aménagement est devenu plus que concurrentiel, notamment dans le département de la Seine-Saint-Denis et que les réalisations sur la ZAC ne sont pas directement imputables à l'aménageur mais aux promoteurs.

Lorsque le Législateur a souhaité sécuriser le statut des administrateurs des SEM¹²⁴, les conventions d'aménagement ne relevaient pas du champ concurrentiel, comme l'exigeait pourtant le droit et la jurisprudence européens. Par conséquent, si l'article L. 1524-5 al. 12 du CGCT, issu de cette volonté, n'y fait pas référence, on ne peut en déduire que le principe fixé à l'alinéa précédent ne pourrait souffrir d'exception, tant il est vrai que ces commissions ressortissent de la même situation juridique que les CAO et les commissions DSP.

Dès lors, et conformément au droit et jurisprudence européens, le triple cumul des fonctions de présidence de la commission chargée de préparer l'attribution, du conseil municipal et de la SEM intéressée par l'attribution contrevient bien aux principes de transparence et d'égalité de traitement.

¹²³ CJCE, 7 décembre 2000, *Telaustria Telefonadress*.

¹²⁴ Avec la loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des SEML. Proposition de loi tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte local, n° 455, Sénat, session ordinaire 1999-2000, présentée par M. J. Bizet, exposé des motifs. Cf. également l'exposé des motifs de cette proposition de loi et l'exposé général du rapport de M. Girod, au nom de la commission des lois, n° 77, Sénat, (2000-2001).

ANNEXES

ANNEXE 1.1

NOISY LE GRAND
AUTOFINANCEMENT

EN €

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	évolution
Impôts et taxes (C/73)	56 520 298	56 140 345	57 473 949	59 536 333	62 912 759	65 823 449	66 877 742	18,3%
Dotations et participations (C/74)	23 776 389	27 423 381	30 655 124	31 532 899	31 408 273	31 904 013	32 935 845	38,5%
Produits du service des domaines (C/70)	3 293 813	3 396 590	3 761 141	3 839 341	4 034 035	4 441 104	4 679 186	42,1%
Travaux en régie (C/72)	640 286	640 287	648 852	665 352	595 013	335 601	317 605	-50,4%
Autres produits de gestion courante (C/75)	272 987	246 969	246 686	246 004	234 338	243 880	582 102	113,2%
Transfert de charges (C/79)	42 589	27 156	49 092	14 399	17 848	0	0	-100,0%
Total produits de gestion	84 546 362	87 874 728	92 834 844	95 834 328	99 202 266	102 748 047	105 392 480	24,7%
Achats (C/60)	8 574 968	8 872 216	8 988 699	8 768 454	9 209 082	9 492 927	9 925 943	15,8%
Services extérieurs (C/61)	8 015 063	9 658 848	10 442 557	10 681 585	11 099 758	11 350 048	11 623 075	45,0%
Autres services extérieurs (C/62)	2 636 832	2 682 568	2 818 303	2 977 237	3 038 275	3 379 987	3 210 181	21,7%
Impôts (C/63)	853 878	948 675	1 059 458	1 076 436	1 127 455	1 243 418	1 255 465	47,0%
Charges de personnel (C/64)	38 901 933	40 545 036	43 710 631	44 955 671	43 938 297	44 118 369	48 536 731	24,8%
Diminution de charges de personnel	-129 081	-230 117	-137 001	-2 423 430	-321 521	-206 424	-297 781	130,7%
Autres charges de gestion courante (C/65)	3 433 526	3 912 207	4 712 169	4 446 907	3 763 264	3 888 510	3 863 775	12,5%
Total charges de gestion	62 287 119	66 389 433	71 594 816	70 482 860	71 854 610	73 266 835	78 117 389	25,4%
Excédent de fonctionnement	22 259 243	21 485 295	21 240 028	25 351 468	27 347 656	29 481 212	27 275 091	22,5%
Produits financiers (C/76)	118 621	106 118	92 364	77 235	66 857	60 176	52 353	-55,9%
charges financières (C/66)	5 626 293	4 963 530	4 285 587	3 937 120	3 926 830	3 478 916	4 726 939	-16,0%
dont inérés des emprunts (D6611)	8 166 273	7 206 432	6 675 473	6 342 122	5 692 152	4 884 543	4 954 590	-39,3%
dont diminution de charges financières (C6611)	-2 925 294	-2 631 126	-2 693 486	2 565 143	-2 440 728	-1 767 081	-1 759 215	-39,9%
résultat financier	-5 507 672	-4 857 412	-4 193 223	-3 859 885	-3 859 973	-3 418 740	-4 674 586	-15,1%
Produits exceptionnels	298 932	1 474 574	3 860 220	682 425	1 503 413	11 847 291	1 701 869	469,3%
dont C/775, 776 et 777	45 586	103 221	3 474 053	573 075	1 446 981	9 671 719	332 290	628,9%
Charges exceptionnelles	38 067	73 725	4 223 722	848 228	1 430 648	9 631 544	318 387	736,4%
dont C/6741, C/675, 676 et 677	14 575	52 371	4 199 217	831 999	1 290 556	9 599 190	263 587	1708,5%
résultat exceptionnel	260 865	1 400 849	-363 502	-165 803	72 765	2 215 747	1 383 482	430,3%
résultat exceptionnel hors cessions d'actifs* et C/6741**	229 854	1 349 999	361 662	93 121	-83 660	2 143 218	1 314 779	472,0%
CAF BRUTE hors cessions d'actifs	16 981 425	17 977 882	17 408 467	21 584 704	23 404 023	28 205 690	23 915 284	40,8%
Remboursement du capital des emprunts***	13 479 657	17 532 289	11 745 325	15 974 484	11 062 906	11 216 979	7 933 855	-41,1%
Autofinancement net	3 501 768	445 593	5 663 142	5 610 220	12 341 117	16 988 711	15 981 429	356,4%
Recettes réelles de fonctionnement (hors except.)	84 664 983	87 980 846	92 927 208	95 911 563	99 269 123	102 808 223	105 444 833	24,5%
Dépenses réelles de fonctionnement (hors except.)	67 913 412	71 352 963	75 880 403	74 419 980	75 781 440	76 745 751	82 844 328	22,0%
Annuité	18 720 636	22 107 595	15 727 312	24 881 749	14 514 330	14 334 441	11 129 230	-40,6%

* soit hors solde des C/775-675, C/776-676, C/777-677

** ce compte n'est mouvementé qu'une fois, en 2003, pour 1 683 114 €

Pour 2001, 2002 et 2003, un retraitement a été opéré pour identifier le montant correspondant au remboursement du capital lié au CLTR à partir du tableau d'amortissement du contrat de prêt. A partir de 2004, le compte 16441

ayant été créé, le remboursement en capital lié au CLTR est comptabilisé séparément sur ce compte. d'opérer de retraitement au sein du c/1644. A compter de 2004, seuls sont comptabilisés les montants relevant du c/16441.

ANNEXE 1.2

Evolution et poids des dépenses de personnel

EN €

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	évolution en %
Dépenses de personnel	38 772 852	40 314 919	43 537 630	42 532 241	43 616 776	43 911 945	48 238 950	13,3
Annuité	18 720 635	22 107 596	15 727 311	19 751 463	14 514 329	14 330 441	11 129 230	-23,5
TOTAL	57 493 487	62 422 515	59 264 941	62 283 704	58 131 105	58 242 386	59 368 180	1,3
Poids des dépenses de personnel dans le ratio "rigidité des charges de structure"	67,4	64,6	73,5	68,3	75,0	75,4	81,3	11,8
Produits de la fiscalité directe*	48 320 134	47 786 263	48 026 405	50 747 172	53 286 055	55 534 126	56 736 019	14,9
Produits de la fiscalité directe**	50 030 095	48 979 908	49 253 916	51 761 269	53 818 498	56 588 869	55 855 531	13,1
couverture des dépenses de personnel par les produits de la fiscalité directe*	80,2	84,4	90,7	83,8	81,9	79,1	85,0	-1,5
couverture des dépenses de personnel par les produits de la fiscalité directe* *	77,5	82,3	88,4	82,2	81,0	77,6	86,4	0,1

* selon source DGI

** selon le c/7311

SOURCE : comptes de gestion

ANNEXE 1.3

NOISY LE GRAND
POTENTIEL FISCAL
EN €

année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	évolution
Base taxe d'habitation	65 125 490	69 202 166	72 446 338	74 458 390	77 233 953	80 727 394	82 417 792	24,0%
Base taxe fonc. pr. bâtie	83 566 487	84 896 843	86 925 366	88 915 324	91 424 306	93 888 169	99 519 918	12,4%
Base taxe fonc.pr.n. bât.	228 712	226 030	221 161	212 811	192 649	261 615	198 042	14,4%
Base taxe professionnelle	130 153 862	122 808 789	110 834 409	113 753 554	118 722 300	119 544 075	119 869 606	-8,2%
TOTAL	279 074 551	277 133 828	270 427 274	277 340 079	287 573 208	294 421 253	302 005 358	5,5%
Taux taxe d'habitation	16,83%	16,83%	17,33%	17,76%	17,94%	18,21%	18,21%	8,2%
Taux taxe fonc. pr. bâtie	14,54%	14,54%	14,98%	15,35%	15,50%	15,73%	15,73%	8,2%
Taux taxe fonc.pr.n. bât.	90,24%	90,24%	92,95%	95,27%	96,22%	97,66%	97,66%	8,2%
Taux taxe professionnelle	19,21%	19,21%	20,07%	20,81%	21,12%	21,59%	21,59%	12,4%
Prod. taxe d'habitation	10 960 620	11 646 725	12 554 950	13 223 810	13 855 771	14 700 458	15 008 280	34,1%
Prod. taxe fonc. pr. bâtie	12 150 567	12 344 001	13 021 420	13 648 502	14 170 767	14 768 609	15 654 483	21,5%
Prod taxe fonc.pr.n. bât.	206 390	203 969	205 569	202 745	185 367	255 493	193 408	23,8%
Prod taxe professionnelle	25 002 557	23 591 568	22 244 466	23 672 115	25 074 150	25 809 566	25 879 848	3,2%
TOTAL	48 320 134	47 786 263	48 026 405	50 747 172	53 286 055	55 534 126	56 736 019	14,9%
Poids TP	51,74%	49,37%	46,32%	46,65%	47,06%	46,48%	45,61%	-10,2%
Poids TH	22,68%	24,37%	26,14%	26,06%	26,00%	26,47%	26,45%	16,7%
Poids TFPB	25,15%	25,83%	27,11%	26,90%	26,59%	26,59%	27,59%	5,8%
Poids TFPNB	0,43%	0,43%	0,43%	0,40%	0,35%	0,46%	0,34%	7,7%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,0%
TAUX MOYEN	17,31%	17,24%	17,76%	18,30%	18,53%	18,86%	18,79%	8,9%
Tx TH moyen strate*	12,81%	12,31%	12,71%	12,58%	12,65%	12,55%	12,55%	-2,0%
Tx TF PB moyen strate *	14,32%	13,42%	13,48%	13,37%	13,40%	13,36%	13,36%	-6,7%
Tx TF PNB moyen strate*	37,29%	34,80%	38,86%	30,91%	29,32%	28,05%	28,05%	-24,8%
Tx TP moyen strate*	14,26%	13,93%	15,83%	16,08%	16,32%	16,53%	16,53%	15,9%
Potentiel fiscal commune	38 954 524	37 097 866	38 556 499	39 612 196	41 452 916	42 508 766	43 509 291	9,1%
Coeff. Mob. potentiel fiscal	1,24	1,29	1,25	1,28	1,29	1,31	1,30	5,3%

SOURCE : DGI

* taux de la strate extrait des fiches CP

ANNEXE 1.4
NOISY-LE-GRAND
ENDETTEMENT
EN €

après retraitement 1664								
nombre d'habitants	59 364	59 958	60 235	60 542	60 542	61 198	61 767	
ETAT DE LA DETTE REMBOURSABLE								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	EVOLUTION
Montant au 01/01	98 009 594	94 472 449	86 549 604	90 772 412	89 182 459	87 065 308	86 141 497	-12,11
Annuité dont:	18 720 635	22 107 596	15 727 311	19 751 463	14 514 349	14 330 441	11 129 230	-40,55
Intérêts (D6611)	5 240 979	4 575 307	3 981 987	3 776 979	3 451 424	3 117 462	3 195 375	-39,03
Remboursement en capital	13 479 657	17 532 289	11 745 324	15 974 484	11 062 925	11 212 979	7 933 855	-41,14
Dettes par habitant	1651	1576	1437	1499	1473	1423	1395	-15,53
annuité par habitant	315	369	261	326	240	234	180	-42,86
intérêts par habitant	88	76	66	62	57	51	52	-41,40
R.R.F. contributions directes	84 664 983	87 980 846	92 927 208	95 911 563	99 269 123	102 808 223	105 444 833	24,54
	50 030 095	48 979 908	49 253 916	51 761 269	53 818 498	56 588 869	56 855 531	13,64
Annuité/R.R.F.	22,11%	25,13%	16,92%	20,59%	14,62%	13,94%	10,55%	-52,27
Intérêts/R.R.F.	6,19%	5,20%	4,29%	3,94%	3,48%	3,03%	3,03%	-51,05
> 3 Encours dette/cont. directes	1,96	1,93	1,76	1,75	1,66	1,54	1,52	-22,66

SOURCE : comptes de gestion

ETAT DE LA DETTE GARANTIE								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	EVOLUTION
Dettes d'origine	150 131 898	146 582 294	146 528 891	149 254 312	150 936 643	153 470 015		2,22
Dettes au 1er janvier	92 812 610	97 422 153	92 873 296	92 108 614	93 318 850	93 632 965		0,88
Annuité dont:	9 433 545	9 266 945	9 089 598	8 925 964	8 969 742	9 204 116		-2,43
Intérêts	4 710 982	4 689 636	4 626 536	4 350 973	4 160 013	4 261 814		-9,53
Remboursement en capital	4 722 698	4 577 309	4 463 062	4 574 991	4 809 729	4 942 302		4,65
annuité garantie par habitant	158,91	154,56	150,90	147,43	148,16	150,39		-5,36
emprunts garantis/ habitants	1563,45	1624,84	1541,85	1521,40	1541,39	1530		
> 40 % annuités totales /RRF	33,25%	35,66%	26,71%	29,90%	23,66%	22,89%		-2,14

SOURCE : comptes administratifs (*CA 2007 non encore disponible)

ANNEXE 1.5

NOISY LE GRAND
RATIOS D'ALERTE

EN €

	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007
Marge d'autofinancement courant (DRF+KI/RRF)	0,96	Taux de la strate*	0,99	Taux de la strate*	0,95	Taux de la strate*	0,94	Taux de la strate*	0,88	Taux de la strate*	0,85	Taux de la strate*	0,86
CMPF 1 (contributions directes/potentiel fiscal)	1,24		1,29		1,25		1,28		1,29		1,31		1,30
CMPF 2 (contributions directes C/7311/potentiel fiscal)	1,28		1,32		1,28		1,31		1,30		1,33		1,31
niveau d'endettement (encours de la dette 1er/01/R)	1,15		1,06		0,89		0,94		0,88		0,76		0,82
Rigidité charges structure (frais personnel+annuité "train de vie" **: en €/habitants	0,68		0,70		0,61		0,64		0,58		0,51		0,56
"Klopfer" (dette au 1er/01/CAF brute)	1145		1191		1330		1243		1275		1411		1222
	5,8		5,3		5,0		4,2		3,8		3,1		3,6

* taux de la strate

** le train de vie de la commune est systématiquement inférieur à celui de la strate qui évolue sur la période de + 24,6 %

DRF = dépenses réelles de fonctionnement	67 951 479	71 426 688	80 104 125	75 268 208	77 212 088	86 377 295	82 844 328
KI = remboursement annuel de la dette en capital	13 479 656	17 532 289	11 745 324	15 974 484	11 062 905	11 212 979	7 933 855
RRF = recettes réelles de fonctionnement	84 963 915	89 455 420	96 787 428	96 593 988	100 772 536	114 655 514	105 444 833
contributions directes (source DGI)	48 320 134	47 786 263	48 026 405	50 747 172	53 286 055	55 534 126	56 736 019
contributions directes (C/7311)	50 030 095	48 979 908	49 253 916	51 761 269	53 818 498	56 588 869	56 855 531
potentiel fiscal	38 954 524	37 097 866	38 556 499	39 612 196	41 452 916	42 508 766	43 509 291
encours de la dette au 1er janvier	98 009 594	94 472 449	86 549 604	90 772 412	89 182 459	87 065 308	86 141 497
frais de personnel	38 772 852	40 314 919	43 537 630	42 532 241	43 616 776	43 911 945	48 238 950
annuité	18 720 635	22 107 596	15 727 311	19 751 463	14 515 329	14 334 441	11 129 230
habitants	59 364	59 958	60 235	60 542	60 542	61 198	67 767
CAF brute hors cession d'actifs	16 981 425	17 977 882	17 408 467	21 584 704	23 404 023	28 205 690	23 915 284

ANNEXE 1.6								
NOISY LE GRAND								
BESOIN ou CAPACITE de FINANCEMENT								
En €	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	moyenne/an
dépenses d'équipement (C/20 + 21 + 23) (réel) (débit)	14 438 865	12 893 527	14 647 409	20 394 999	27 776 767	27 480 502	25 316 314	
transfert de charges (C/79 -7911) (ordre)	0	0	0	0	0	0	0	
dépenses d'investissement (hors emprunt)	14 438 865	12 893 527	14 647 409	20 394 999	27 776 767	27 480 502	25 316 314	20 421 198
CAF NETTE	3 501 768	445 593	5 663 142	5 610 220	12 341 117	16 992 710	15 981 429	
FCTVA et subventions (crédit C/10222 et 13)	2 842 156	3 171 842	3 737 526	4 236 497	3 788 906	5 693 115	7 520 152	
produit de cessions des immobilisations (réel) (crédit C/ 21,21,23,19,26 et 27)	139 607	189 906	4 350 561	1 074 838	2 346 893	11 261 453	4 129 919	
produit des cessions (réel) (débit C/19,26 et 27)	-556	-31 405	-2 913 065	-59 470	-307 888	-1 500 003	5 254 887	
autres recettes (mvtls réels)	7 162	71 619	22 542	37 363	61 116	21 297		
autre recettes (ordre)	-1 264	183 433	-34 966	-7 203	3 935	-3 308		
Financement propre disponible (hors emprunts)	6 489 429	4 062 393	10 825 740	10 892 245	18 541 967	33 965 267		14 129 507
Besoin ou capacité de financement après rbt dette	7 949 436	8 831 134	3 821 669	9 502 754	9 234 800	-6 484 765		5 475 838
emprunts nouveaux de l'année	684 775	213 429	457 347	350 633	625 000	0		
variation du Fonds de Roulement	-7 264 661	-8 617 705	-3 364 322	-9 152 121	-8 609 800	6 484 765		

ANNEXE 2

ANALYSE PARTIELLE de la REMUNERATION de la SOCAREN ZAC CLOS SAINT VINCENT

TABLEAU 1 - Bilan prévisionnel 1993 – 1999*

En K€ TTC

TOTAL RECETTES	51 830
Dont ligne de trésorerie	2 515
TOTAL DEPENSES	51 892
Dont remboursement du capital	4 113
Dont rémunération y compris honoraires de commercialisation	4 578 (3 911 HT)
Dont règlement TVA	4 876
TOTAL EPRD	103 722**
TOTAL EPRD hors rémunération	99 144
TOTAL EPRD hors rémunération et hors emprunt	92 516
TOTAL EPRD hors rémunération, hors emprunt et hors TVA	87 640
Taux rémunération 1	3,9 %
Taux rémunération 2	4,2 %
Taux rémunération 3	4,5 %

* Il n'est pas tenu compte du réalisé 1985 -1992

** Il n'a pas également été tenu compte d'un surplus de produits financiers de 305 K€ TTC car il n'est pas inscrit dans la base de calcul de la rémunération.

TABLEAU 2 – Bilan prévisionnel par année disponible

EPRD TTC En K€	1993		1997		1999		2000		2002		2003	
	Selon SEM	Selon CRC										
Dépenses (hors rémunération de la SEM)	4 228	3 590 ¹	993	320 ³	9 865	8 919 ⁵	7 573	6 697 ⁶	3 239	2 388 ⁷	3 211	2 498 ⁸
Recettes	7 638	6 495 ²	3 529	3 369 ⁴	9 043	9 043	7 319	7 319	1 405	1 405	3 290	3 290
Total de l'EPRD	11 866	10 085	4 522	3 689	18 908	17 962	14 892	14 016	4 644	3 793	6 501	5 788
Rémunération prévue à l'EPRD (HT)*	593 (500)		381 (316)		381 (316)		381 (319)		316 (264)		320 (268)	
Rémunération conventionnelle** : total EPRD x 4% (HT)	(415) 492	(353) 419	(181) 218	(148) 178	(756) 912	(718) 866	(596) 713	(561) 671	(186) 222	(152) 182	(260) 311	(232) 277

*TVA à 18,6 % en 1993, à 20,6 % de 1997 à 1999 et de 19,6 % à partir de 2000 inclus

** 3,5 % en 1993

¹ à déduire 638 K€ de remboursement de TVA

² à déduire 1 143 K€ TTC de ligne de trésorerie

³ à déduire 673 K€ de remboursement d'emprunt

⁴ à déduire 169 K€ de remboursement de TVA

⁵ à déduire 946 K€ de TVA à payer

⁶ à déduire 876 K€ de TVA à payer

⁷ à déduire 87 K€ de TVA à payer et 764 K€ de remboursement d'emprunt

⁸ à déduire 570 K€ de remboursement de capital et 143 K € de TVA à payer

TABLEAU 3 – Comparaison des différentes rémunérations

Rémunération En K€ TTC	1993	1997	1999	2000	2002	2003	2004	TOTAL
Rémunération prévisionnelle (1)*	593	381	381	381	316	320	320	2 692
Rémunération conventionnelle (2)**	492	218	912	713	222	311	240	3 108
Rémunération recalculée (3)***	419	178	866	671	182	277	163	2 756
Différence 1 – 2	101	163	- 531	- 332	94	9	80	- 416
Différence 1 - 3	174	203	- 485	- 290	134	43	157	- 64

* i. e., celle issue des EPRD telle qu'indiquée par l'aménageur

** i. e. celle issue de la convention, en y excluant de l'assiette de calcul la rémunération

*** i. e. celle obtenue en y excluant de l'assiette de calcul la rémunération, les emprunts et la TVA