



Décision n° 2022-001
Séance du 13 janvier 2022
Chambre

DÉCISION

Article L. 243-10 du code des juridictions financières

Demande en rectification des observations définitives relatives à la gestion

Commune de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2014 et suivants

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-10 et R. 243-21 ;

VU le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Saint-Malo, notifié à son maire le 30 septembre 2020 et rendu communicable le 12 novembre 2020 par son inscription à l'ordre du jour du conseil municipal ;

VU la lettre du 10 novembre 2021, enregistrée au greffe de la chambre le même jour, par laquelle Maîtres Roland de Moustier et Alain Frêche, avocats au barreau de Paris, agissant au nom de M. Serge Raulic, ancien président de l'association « Palais du Grand Large », demandent à la chambre d'apporter deux rectifications au rapport d'observations définitives ;

VU la décision n° 2021-022 du 17 novembre 2021 de la présidente de la chambre désignant M. Fabien Filliatre, premier conseiller, rapporteur chargé d'instruire la demande en rectification d'observations définitives formulée par M. Serge Raulic ;

VU la lettre du 18 novembre 2021 par laquelle la présidente de la chambre informe le demandeur de la désignation du rapporteur chargé de l'instruction de sa demande et lui rappelle la faculté dont il dispose de demander à être entendu par la chambre, en application de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

VU le message électronique du 17 décembre 2021 par lequel les avocats de M. Serge Raulic indiquent que ce dernier ne sollicite pas d'audition ;

VU la lettre du 18 novembre 2021 par laquelle la présidente de la chambre informe M. Gilles Lurton, maire de la commune de Saint-Malo depuis 2020, de la demande de rectification, du délai d'un mois dont il dispose pour présenter ses observations écrites et de la faculté de demander à être entendu par la chambre, en application de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

VU la lettre du 17 décembre 2021, enregistrée au greffe de la chambre le 28 décembre suivant, par laquelle M. Gilles Lurton, maire de la commune, indique à la chambre ne pas avoir d'observation à formuler et ne demande pas à être entendu ;

VU la lettre du 29 novembre 2021 par laquelle la présidente de la chambre informe M. Claude Renoult, ancien maire de la commune de Saint-Malo de 2014 à 2020, de la demande de rectification, du délai d'un mois dont il dispose pour présenter ses observations écrites et de la faculté de demander à être entendu par la chambre, en application de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

VU l'absence d'observations ou de demande d'audition de la part de M. Claude Renoult, ancien maire de la commune de Saint-Malo de 2014 à 2020 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Fabien Filliatre ;

VU les conclusions du procureur financier près la chambre régionale des comptes Bretagne ;

Après avoir entendu le rapporteur en ses observations et le procureur financier en ses conclusions ;

Sur la recevabilité de la saisine

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 243-10 du code des juridictions financières, « *la chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243-3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause* » ;

CONSIDERANT qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières, « *la chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. À compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives* » ;

CONSIDERANT que les premier et deuxième alinéas de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières disposent que, « *dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code* » et que cette demande « *comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde* » ;

CONSIDERANT que la chambre, lors de sa séance du 5 décembre 2019, a adopté des observations définitives relatives aux comptes et à la gestion des exercices 2014 et suivants de la commune de Saint-Malo ; que ces observations définitives ont fait l'objet d'un rapport notifié au maire de la commune le 30 septembre 2020 et inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal du 12 novembre 2020, le rendant ainsi communicable à partir de cette dernière date ;

CONSIDERANT que, par lettre du 10 novembre 2021, adressée à la présidente de la chambre et enregistrée par le greffe le même jour, Maîtres Roland de Moustier et Alain Frêche, avocats au barreau de Paris, ont présenté, au nom de M. Serge Raulic, ancien président de l'association « Palais du Grand Large » (dissoute le 20 juin 2019), une demande en rectification des observations définitives précitées ;

CONSIDERANT que la saisine de la chambre sur cette demande en rectification est ainsi intervenue moins d'un an après la communication de son rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la commune de Saint-Malo ;

CONSIDERANT que la demande est parvenue à la chambre dans le délai d'un an fixé à l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ; que, si la demande ne comprend pas d'annexe ou de pièce jointe, elle est détaillée sur 14 pages, expose suffisamment les faits, les motifs de fait et de droit invoqués, le raisonnement et les justifications nécessaires ;

CONSIDERANT que la demande vise à rectifier l'appréciation, que le demandeur estime erronée, à laquelle la chambre s'est livrée sur la nature de la convention de mise à disposition du Palais du Grand Large, conclue le 29 juillet 2015 entre la commune de Saint-Malo et l'association « Palais du Grand Large » et de son avenant n°1 du 28 juin 2017 prolongeant la mise à disposition, d'une part ; que la demande vise à rectifier l'appréciation, que le demandeur estime erronée, à laquelle la chambre s'est livrée sur la licéité du protocole transactionnel signé le 27 février 2019 entre la commune et l'association, d'autre part ;

CONSIDERANT que, pour ce qui concerne la partie de la demande relative à la nature de la convention de 2015, la chambre, en tirant dans son rapport d'observations définitives les conséquences de la probabilité d'une qualification de la convention de 2015 en délégation de service public, concluait notamment que « *le non-respect de ces procédures [relatives à la commande publique] présente un réel risque pénal au regard des dispositions précitées de l'article 432-14 du code pénal à la fois pour l'ordonnateur, mais aussi pour les tiers qui auraient pu être favorisés, comme l'association « Palais du grand Large » et son président, qui dispose d'intérêts dans le secteur de l'hôtellerie, du tourisme et des services à Saint-Malo* » ;

CONSIDERANT qu'ainsi, la chambre a mis en cause l'intéressé, à la fois en qualité de président de la personne morale de l'association et en tant que personne physique disposant d'intérêts dans d'autres secteurs économiques à Saint-Malo ; que, sur le premier volet de la demande, M. Serge Raulic doit être considéré comme « *nominativement ou implicitement mis en cause* » ;

CONSIDERANT que, pour ce qui est de la partie de la demande relative à la licéité du protocole de 2019, le rapport d'observations définitives de la chambre ne concerne que la personne morale de l'association « Palais du Grand Large », sans viser son président, ni M. Raulic à titre personnel, qui n'était pas partie au protocole et qui n'a finalement pas d'intérêt à agir ; qu'en outre, l'association a été dissoute le 20 juin 2019, soit avant même la délibération du rapport d'observations définitives et, *a fortiori*, l'ouverture de la période possible pour saisir la chambre d'une demande en rectification de ses observations définitives ; que ni l'association, ni son président n'ont plus de qualité pour émettre une demande en rectification des observations définitives de la chambre ;

CONSIDERANT que, motivée et formulée dans les délais en application du code des juridictions financières par une personne ayant qualité pour le faire en tant que la demande concerne la qualification de la convention du 29 juillet 2015 et de son avenant n°1 du 28 juin 2017, la saisine est recevable pour ce volet ;

CONSIDERANT qu'en revanche, n'étant pas formulée par une personne ayant qualité ou intérêt à agir, la saisine n'est pas recevable en tant qu'elle concerne la licéité du protocole du 27 février 2019 ;

Sur l'étendue du contrôle de la chambre

CONSIDERANT que la demande en rectification peut porter, comme le rappelle l'avis n° 267415 du Conseil d'État, *Chabert*, du 15 juillet 2004, sur une simple erreur matérielle, sur une inexactitude ou sur l'appréciation à laquelle la chambre s'est livrée et dont il est soutenu qu'elle serait erronée ; qu'il appartient à la chambre d'examiner l'ensemble des allégations contenues dans la demande et de leur donner la suite qu'elle estime convenable ;

CONSIDERANT que la décision rendue par la chambre, si elle tient compte de l'ensemble des éléments produits au cours de la procédure de demande en rectification, s'appuie également sur ceux en sa possession au moment du délibéré du 5 décembre 2019 et sur lesquels les observations définitives ont été fondées ;

Sur le fond

Sur les arguments avancés par le demandeur

CONSIDERANT que le demandeur sollicite la chambre pour qu'elle « *rectifie le rapport d'observations définitives en précisant que la Convention de mise à disposition de locaux de 2015 ne présente pas les caractéristiques d'une délégation de service public, et ce, le cas échéant, indépendamment de [son] appréciation sur le mode de gestion choisi par la Ville* » ;

CONSIDERANT que, pour contester la qualification de délégation de service public de la convention de 2015, le demandeur se concentre sur l'existence ou non d'un service public et considère, à cette fin, qu'il s'agit essentiellement de déterminer « *la nature plus ou moins contraignante et intrusive des obligations imposées par la personne publique gestionnaire du domaine* » ; que le demandeur reprend pour ce faire les critères jurisprudentiels : nombre et précision des prescriptions amenant à considérer que l'exploitation de l'équipement répond aux exigences ou aux besoins de la collectivité, notamment sur l'accueil de publics, la réalisation d'investissements particuliers ; degré, proximité et périodicité du contrôle de la commune, notamment sur la programmation, les horaires, les tarifs ; clause de résiliation à l'initiative de l'occupant ; que le demandeur souligne que les obligations existantes pour l'occupant doivent rester suffisamment générales, modérément contraignantes et liées aux prérogatives de la puissance publique propriétaire du domaine et non organisatrice d'un service public ;

CONSIDERANT que le demandeur, ayant dégagé et détaillé ces critères, en fait application au cas d'espèce du Palais du Grand Large à Saint-Malo ; qu'il examine ainsi : la terminologie employée ; l'absence d'implication de la ville dans les statuts, la gestion et le mode de fonctionnement de l'association ; l'objet principal de la convention ; la durée, qui peut autant être, selon lui, celle d'une délégation de service public que d'une convention d'occupation du domaine public ; les obligations pesant sur l'association, aucune n'étant, selon lui, « *suffisamment stricte pour s'analyser comme des obligations de service public* » (gestion, moyens, tarifs, horaires), avec même une « *totale liberté* » pour définir programmation et tarifs ; l'absence de pouvoir de sanction de la ville, hors la résiliation, et plus généralement de « *contrôle réel* » ;

CONSIDERANT que le demandeur en déduit que la convention de 2015 n'est pas une délégation de service public ;

CONSIDERANT que le demandeur ajoute ensuite qu'il est « *important de dissocier [l']appréciation [de la chambre] concernant la gestion, par la commune, de cet équipement, de la question de la qualification de la convention* » ;

CONSIDERANT que le demandeur écarte enfin la possibilité que ses intérêts auraient pu être favorisés par le non-respect des procédures, en indiquant que « *la part de réservations faites par le Palais Grand Large à la demande des organisateurs de congrès est particulièrement faible, de l'ordre de 0,3 à 1,2 % des nuitées* » et qu'il n'y aurait donc, selon lui, « *ni synergie, ni conflit d'intérêt entre l'activité de l'association et l'hôtel appartenant à son président* » ; qu'il ne sollicite toutefois pas de rectification spécifique sur ce point ;

Sur les suites données par la chambre à la demande en rectification

CONSIDERANT, en premier lieu, que la chambre, dans l'analyse détaillée de la nature de la convention de 2015 à laquelle elle s'est livrée dans son rapport d'observations définitives, s'est fondée sur un faisceau d'indices qui reste valable ;

CONSIDERANT, en effet, que le demandeur, tout en estimant qu'à son avis, les « *indices* » relevés par la chambre dans son rapport d'observations définitives sont insuffisants « *à eux seuls* » pour aboutir à une requalification en délégation de service public, reconnaît que ceux-ci « *peuvent parfois contribuer à confirmer la qualification d'une convention d'occupation du domaine public en délégation de service public* » ;

CONSIDERANT qu'il n'y a pas de contestation sérieuse de la part du demandeur sur le raisonnement par analogie mené par la chambre entre, d'une part, la convention de 2015 et, d'autre part, la convention de 1987, assimilable à une délégation de service public, et la gestion du Palais du Grand Large en délégation de service public par une société publique locale depuis 2019, alors même que les parties, le contenu et les modalités de gestion sont parfaitement similaires sur l'ensemble de la période depuis 1987 et qu'il existe bien une même mission de service public ; que cette analogie vient au renfort d'autres éléments du faisceau d'indices, tel que développé dans le rapport d'observations définitives ;

CONSIDERANT que le demandeur ne conteste ni la réalité, ni la pertinence, au moins partielle au regard de la discussion sur la qualification de la convention de 2015, des autres éléments sur lesquels s'appuie le rapport d'observations définitives de la chambre, en particulier la gestion du Palais aux frais et risques de l'association, l'existence de plusieurs éléments de contrôle de la commune sur l'activité de l'association, l'obligation de coordination avec les acteurs locaux, l'obligation d'horaires d'ouverture les plus larges possibles, l'obligation de disposer d'un personnel suffisant pour assurer un fonctionnement optimum de l'équipement, obligation figurant dans une convention qui se veut de simple occupation du domaine public ;

CONSIDERANT que le rapport d'observations définitives montre bien également que des dispositions de la convention contraignent la programmation, notamment en obligeant à tenir compte des événements majeurs organisés par la commune et représentant une très forte proportion des visiteurs du Palais du Grand Large ;

CONSIDERANT que, pour chaque rubrique du faisceau d'indices dégagé par la chambre dans son rapport d'observations définitives, le demandeur fait part de son interprétation, certes divergente de celle de la chambre, mais qui reste une interprétation parmi celles possibles ;

CONSIDERANT qu'il n'y a ainsi pas lieu de revenir sur l'appréciation de la chambre qui émettait, dans son rapport d'observations définitives, « *un doute sérieux quant à l'existence de simples conventions d'occupation du domaine public communal* », « *un doute sérieux qui apparaît sur la qualification retenue* » et un faisceau d'indices « *qui rend difficile la qualification retenue par la commune de convention d'occupation du domaine public et qui pourrait justifier la qualification de délégation de service public* » ;

CONSIDERANT, ensuite, que la chambre, dans le cadre d'un contrôle des comptes et de la gestion, s'attache à analyser la réalité de l'équilibre et des relations conventionnelles, et non à l'apparence du conventionnement, à des critères purement formels ou à la qualification textuelle d'un mode de gestion allégué par les parties elles-mêmes sur la base de leurs motivations ou de leurs intérêts ;

CONSIDERANT qu'à cet égard, l'absence de clause tarifaire dans la convention de 2015 ne peut suffire à écarter tout doute sérieux sur la qualification en simple convention d'occupation du domaine public, au regard du faisceau d'indices existant par ailleurs ;

CONSIDERANT qu'à cet égard également, l'existence d'une faculté pour l'association de résilier la convention de 2015 ne peut suffire à écarter tout doute sérieux sur la qualification en simple convention d'occupation du domaine public, au regard du faisceau d'indices existant par ailleurs et dans la mesure où l'inclusion formelle de cette clause dans la convention, en conséquence de la seule volonté conjoncturelle des parties, ne saurait être retenue pour déterminer, dans l'absolu, la nature de la convention ;

CONSIDERANT, enfin, que l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion mis en œuvre par une chambre régionale des comptes n'est pas, au cas d'espèce, d'aboutir à une qualification juridique qui aurait une valeur définitive, ce que seul le juge administratif pourrait faire ; que l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion est de s'appuyer sur l'analyse du mode de gestion d'un équipement comme le Palais du Grand Large et des problèmes, notamment juridiques, qui peuvent y être associés, pour en dégager les risques et conséquences de tous ordres sur la gestion elle-même et sur les relations avec la collectivité contrôlée ;

CONSIDERANT qu'en l'espèce, la chambre a bien centré la conclusion de la partie de son rapport d'observations définitives, consacrée à la qualification de la convention de 2015, sur les conséquences et les risques de l'affranchissement des règles de la commande publique pour la gestion d'un équipement et d'une activité essentiels, finalement confiée par la commune à une association aux moyens limités pendant une très longue période ; que les risques peuvent comprendre une dimension pénale, qui emporterait de potentiels effets financiers et de gestion, l'avantage injustifié éventuellement procuré étant indépendant du volume de l'activité concernée ;

CONSIDERANT que, ce faisant, la chambre a bien placé ses observations définitives dans le cadre des attributions qui lui sont confiées par la loi en matière de contrôle des comptes et de la gestion ;

CONSIDERANT que, dans ces conditions, la chambre n'a pas commis d'erreur dans son appréciation du doute sérieux pesant sur la qualification de la convention de 2015 et de son avenant ; qu'il n'y a donc pas lieu à rectification des observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Saint-Malo ;

Par ces motifs,

DECIDE

Article 1^{er} : La demande en rectification d'observations définitives, formulée par M. Serge Raulic et enregistrée au greffe de la chambre le 10 novembre 2021, est déclarée recevable en ce qu'elle porte sur la nature de la convention de mise à disposition du Palais du Grand Large, conclue le 29 juillet 2015 entre la commune de Saint-Malo et l'association « Palais du Grand Large » et de son avenant n°1 du 28 juin 2017 prolongeant la mise à disposition.

Article 2 : La demande en rectification d'observations définitives, formulée par M. Serge Raulic et enregistrée au greffe de la chambre le 10 novembre 2021, est déclarée irrecevable en ce qu'elle porte sur licéité du protocole transactionnel signé le 27 février 2019 entre la commune de Saint-Malo et l'association « Palais du Grand Large ».

Article 3 : Il n'y a pas lieu de rectifier le rapport d'observations définitives de la chambre, relatif aux comptes et à la gestion de la commune de Saint-Malo pour les exercices 2014 et suivants, devenu communicable le 12 novembre 2020.

Article 4 : La présente décision, notifiée à M. Serge Raulic et au maire de Saint-Malo, sera annexée au rapport d'observations définitives, relatif aux comptes et à la gestion de la commune de Saint-Malo pour les exercices 2014 et suivants, devenu communicable le 12 novembre 2020.

Délibéré à la chambre régionale des comptes Bretagne le 13 janvier 2022, par Mme Sophie Bergogne, présidente de la chambre, présidente de séance, M. Stéphane Magnino, président de section, M. Bernard Prigent, premier conseiller, M. William Wichegrod, premier conseiller, M. Fabien Filliatre, premier conseiller, rapporteur.

La présidente de séance,



Sophie Bergogne

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : la présente décision est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.