



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE BERNAY

(Eure)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 novembre 2025

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
1 INTRODUCTION.....	6
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
3 LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	7
3.1 La politique d'aménagement urbain, une compétence communale	7
3.2 Les acquisitions	9
3.3 Les cessions.....	10
4 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONS.....	12
4.1 Un cadre d'octroi des subventions défini.....	12
4.2 Un suivi de l'utilisation des subventions versées.....	13
4.3 Une application de la règle de déport pour les élus dirigeants d'associations	14
5 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE	14
5.1 L'information financière et la fiabilité des comptes	14
5.1.1 Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante	14
5.1.2 Une fiabilité des comptes à améliorer	15
5.1.2.1 Le transfert des immobilisations en cours au compte d'imputation définitive à parachever.....	15
5.1.2.2 La comptabilisation des cessions immobilières à corriger	16
5.2 Une situation financière en amélioration progressive	18
5.2.1 La section de fonctionnement	18
5.2.1.1 Des produits de gestion en nette augmentation	18
5.2.1.2 Une hausse réelle mais contenue des charges de gestion	20
5.2.1.3 Une capacité d'autofinancement fluctuante.....	21
5.2.2 L'investissement.....	21
5.2.2.1 Des dépenses d'investissement en hausse	21
5.2.2.2 Un financement propre disponible significatif.....	22
5.2.3 La situation bilancielle	24
5.2.3.1 Un recours constant mais modéré à l'emprunt sur la période.....	24
5.2.3.2 Un niveau d'endettement en recul significatif.....	24
5.2.3.3 Une trésorerie et un fonds de roulement à consolider	25
6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	26
6.1 L'organisation générale et l'évolution des effectifs	26
6.2 Le recrutement irrégulier d'un agent contractuel au poste de directeur général des services	27
GLOSSAIRE.....	30

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé la gestion de la commune de Bernay. Située dans l'Eure, cette commune s'étend sur une superficie de 24 km² et est bordée à l'ouest par le département du Calvados et au sud par celui de l'Orne. Elle compte environ 10 000 habitants et fait partie de la communauté de communes Intercom Bernay Terres de Normandie dont elle constitue la commune-centre.

Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière, la politique immobilière, le versement de subventions aux associations et certains aspects de la gestion des ressources humaines.

L'information financière et budgétaire mise à la disposition des élus et des administrés est globalement satisfaisante.

En revanche, la fiabilité des comptes devrait être améliorée sur plusieurs points comme la comptabilisation des travaux réalisés, celle des produits des cessions immobilières et la fiabilité de l'inventaire des propriétés communales.

Depuis 2019, la situation financière de la commune se caractérise par une amélioration significative.

Les produits de gestion ont augmenté sur la période de près de 20 %, grâce notamment à la hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les charges de gestion augmentent moins que les produits et leur hausse s'inscrit dans un contexte marqué par la crise sanitaire de 2020, l'épisode inflationniste du coût de l'énergie de 2022 et l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires en 2023.

La commune dégage un autofinancement en progression de plus de 96 % sur la période.

En 2024, sa capacité d'autofinancement brute représente plus de 20 % des produits de gestion. L'endettement élevé en 2020, a fortement diminué.

La commune a ainsi retrouvé des marges de manœuvre lui permettant de s'engager dans des investissements importants. Pour ses investissements, la commune limite le recours à l'emprunt et simultanément perçoit d'importantes recettes d'investissement. Ses finances se sont donc nettement assainies depuis le dernier contrôle de la chambre qui avait alerté sur une situation financière dégradée.

Les opérations immobilières n'appellent pas d'observation sur le plan de la régularité des actes de cessions et d'acquisitions contrôlés.

La chambre observe toutefois que ces actes sont réalisés sans s'inscrire dans une politique d'aménagement urbain autre que le projet d'aménagement et de développement durable, document stratégique du plan local d'urbanisme peu opérationnel. Elle recommande donc à la commune de définir une politique d'aménagement urbain opérationnelle, encadrant les opérations de cessions et d'acquisitions.

La politique de subventions aux associations s'insère dans un règlement d'octroi des subventions imposé à toute association sollicitant une aide. De manière quasi systématique, la commune contrôle la souscription du contrat d'engagement républicain par les associations subventionnées et assure un suivi formel de l'utilisation de ses subventions par l'exigence de transmission des bilans financiers associatifs.

Enfin, en matière de gestion des ressources humaines, la chambre relève que la commune n'agit pas en conformité avec le cadre légal s'agissant du recrutement d'agents contractuels de droit public et l'invite à y mettre fin.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité n° 1 : Imputer les cessions immobilières sur le compte 775, conformément aux instructions budgétaires et comptables M14 et M57..... 17

Recommandation régularité n° 2 : Fiabiliser l'inventaire physique des propriétés communales..... 17

Recommandation régularité n° 3 : Se conformer aux dispositions légales (articles L. 412-6 2° du code général de la fonction publique et article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987) encadrant le recrutement sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services..... 29

La recommandation de performance :

Recommandation performance n°1 : Inscrire la politique immobilière dans un projet d'aménagement urbain. 12

1 INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme le contrôle de la commune de Bernay, à partir de l'année 2019. Par lettres du 20 mai et du 6 juin 2025, la présidente de la chambre en a informé Mme Marie-Lyne Vagner, maire de la commune depuis le 4 juillet 2020, et son prédécesseur M. Jean-Hugues Bonamy, maire entre 2016 et 2020.

Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur se sont tenus le 10 juillet 2025 pour Mme Vagner et le 23 juillet 2025 pour M. Bonamy.

L'examen de la gestion a porté sur les thématiques de la régularité de la politique immobilière, des subventions aux personnes morales de droit privé, de la fiabilité des comptes et de l'information financière, de la gestion des ressources humaines et de la situation financière du budget principal.

Dans le dernier rapport publié par la chambre en 2017 sur la gestion de la commune, les principales observations portaient sur la fiabilité des comptes et la gestion des ressources humaines. La chambre appelait également à une vigilance particulière sur la situation financière dégradée de la commune caractérisée par un autofinancement insuffisant, un poids excessif des dépenses de personnel ainsi qu'un niveau élevé d'endettement. Les suites données à ces observations sont examinées dans les développements correspondants à chaque thème.

Lors de sa séance du 21 août 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été transmises dans leur intégralité à la maire de la commune, et, pour les parties qui les concernent, à l'ancien maire et à un tiers mis en cause.

La maire en fonction a répondu par un courrier enregistré au greffe de la chambre le 14 octobre 2025.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du ministère public, la chambre a, dans sa séance du 4 novembre 2025, examiné la réponse reçue et arrêté le présent rapport d'observations définitives.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

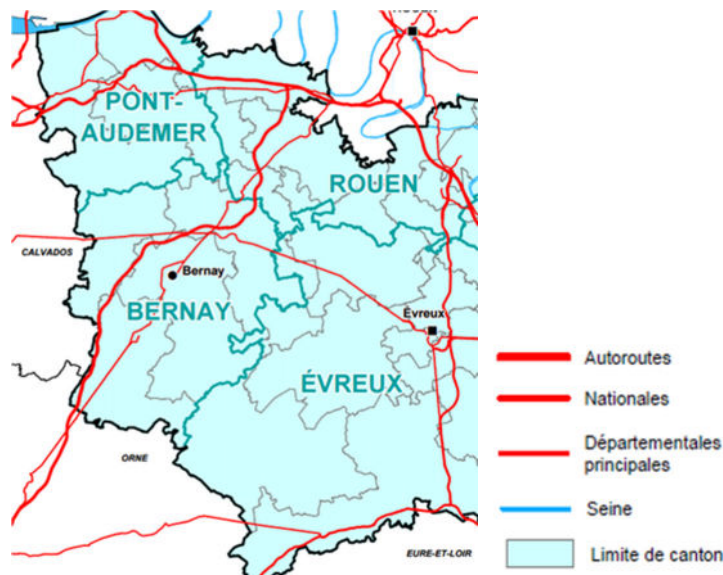
La commune de Bernay est une commune du département de l'Eure qui compte 10 050 habitants¹ et s'étend sur une superficie de 24 kilomètres carrés. Bordée à l'ouest par le département du Calvados et au sud par celui de l'Orne, elle est située à 47 kilomètres (km) à l'ouest d'Évreux, à 60 km au sud-ouest de Rouen.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune est membre de la communauté de communes Intercom Bernay Terres de Normandie, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Commune-centre de cette intercommunalité, elle abrite le siège et plusieurs

¹ Données du compte administratif de 2024.

équipements sportifs (cinq gymnases, deux stades, deux dojos) et culturels (un théâtre, un musée, un médiathèque-ludothèque).

Carte n° 1 : Situation géographique de Bernay



Au centre d'un réseau d'axes routiers importants, la commune de Bernay bénéficie d'une gare lui permettant d'être reliée facilement aux grandes agglomérations normandes et à Paris.

De 6,3 % au premier trimestre de l'année 2025, le taux de chômage est inférieur à ceux du département de l'Eure (7 %) et de la région de Normandie (7,1 %)².

L'évolution générale de la population est marquée par une part importante de personnes âgées de plus de 60 ans qui représentent environ 37,6 % de la population bernayenne, contre 25,5 % dans l'Eure. Au constat d'une population vieillissante s'ajoute celui d'une certaine fragilité sociale du territoire avec un revenu fiscal médian de 19 680 €, contre 21 790 € pour le département de l'Eure.

3 LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

3.1 La politique d'aménagement urbain, une compétence communale

Les lois de décentralisations de 1983 ont conféré un large pouvoir en matière de politique foncière et urbaine aux communes. L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme précise que les opérations d'aménagement dont les finalités peuvent être multiples « *ont pour objets de*

² Données de France Travail.

mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser ».

La politique foncière communale doit toutefois s'inscrire dans le respect de la hiérarchie des documents de planification, à titre principal le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU).

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit le transfert de la compétence aménagement au niveau intercommunal avec la charge d'assurer l'élaboration le suivi et la révision du SCoT et du PLU.

Cependant en application l'article 136 (II) de la loi ALUR³, les communes membres de l'intercommunalité ont fait le choix, en 2017, de ne pas transférer cette compétence à l'intercommunalité. Ce refus de transfert a été réitéré par le conseil municipal de Bernay le 11 décembre 2020. La commune de Bernay est en conséquence toujours compétente pour l'adoption du PLU et en a adopté un nouveau le 9 avril 2024.

Les articles L. 131-4 et L. 131-5 du code de l'urbanisme imposent une compatibilité du PLU avec différents documents de planification, comme le SCoT ou le plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

La cohérence du PLU de la commune avec ces documents, notamment le SCoT en vigueur sur le territoire de la commune, adopté en 2012 par la communauté de communes du Pays Risle-Charentonne⁴, le PCAET d'Intercom Bernay Terres de Normandie, le schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDET) de la région, ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine Normandie, est mise en exergue dans le rapport de présentation du PLU.

Conformément à l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme, le PLU adopté par Bernay comporte un projet d'aménagement et de développement durable du territoire (PADD) qui expose les orientations générales et la stratégie de la collectivité en matière d'urbanisme.

Le PADD de Bernay comporte deux axes, le premier « Vivre proche(s) » entend favoriser la protection des espaces naturels, en maintenant la densité du tissu urbain, promouvant les mobilités actives, ou en s'appuyant sur le patrimoine et la nature. Le second axe « Vivre en synergie » vise à promouvoir le développement urbain de la commune à travers une offre de logements diversifiée⁵, le renforcement du dynamisme du centre-ville, la promotion des filières économiques locales ou l'accès aux services.

Ces deux axes et leurs déclinaisons se sont traduits par la mise en place d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Définies par les articles L. 151-6 et suivants du

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

⁴ L'intercom Bernay Terres de Normandie est issue de la fusion de plusieurs EPCI, dont la communauté de communes du Pays Risle-Charentonne.

⁵ Avec un objectif d'une croissance de 500 habitants d'ici 2030.

code de l'urbanisme, les OAP sont en cohérence avec le PADD et précisent, dans le respect des continuités écologiques, les actions à mettre en œuvre pour l'urbanisation d'une zone.

Six secteurs ont été identifiés comme OAP pour la commune de Bernay :

- Hauts des Monts ;
- Rue de la Défense ;
- Secteur Gare ;
- Hameau de la Broutinière ;
- Zone d'activités des Granges ;
- Zone d'activité de la Malouve.

La commune peut mener des opérations d'acquisitions et de cessions immobilières s'inscrivant dans ce dispositif, dans le respect des règles du code général de la propriété des personnes publiques.

En matière de gestion du patrimoine, les compétences sont partagées entre le maire et le conseil municipal. L'article L. 2241-1 du CGCT précise que c'est le conseil municipal qui délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. L'article L. 2122-21 du même code charge le maire, sous le contrôle du conseil municipal, d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier, de conserver et d'administrer les propriétés de la commune. Le maire, en tant qu'administrateur de la commune, veille donc à la conservation des propriétés communales et ne peut les aliéner de sa propre initiative.

3.2 Les acquisitions

Sur la période sous revue, la commune a acquis sept biens immobiliers soit quatre parcelles et trois bâtiments. La commune a utilisé à quatre reprises son droit de préemption et a aussi sollicité pour ces quatre mêmes opérations un portage par l'établissement public foncier de Normandie (EPFN). L'usage du droit de préemption n'a pas généré de contentieux et chaque délibération, comme l'exige la jurisprudence administrative⁶, comporte la justification du projet et du choix de recourir à cette prérogative exorbitante de droit commun conférée aux personnes publiques.

En matière d'acquisitions, les articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT fixent à 180 000 € le seuil nécessitant un avis de l'autorité compétente de l'État (les Domaines).

Sur les sept opérations, une seule dépasse ce seuil et les Domaines ont bien été sollicités. Elle concerne l'acquisition du rez-de-chaussée de l'immeuble de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), soit la moitié de la surface totale du bâtiment. Le prix d'achat, de 189 000 €, était inférieur à l'évaluation des Domaines, de 210 000 €, le prix ayant été diminué du coût de travaux à réaliser par la commune.

⁶ Conseil d'État, 29 mai 2024, *Commune de Morsang sur Orge*, n° 489337.

Deux autres opérations ont fait l'objet d'un avis des services des Domaines, l'achat d'une parcelle rue du Général Leclerc et d'une maison rue Orderic Vital. Le prix d'acquisition par la commune correspondait à l'estimation des Domaines.

Ces acquisitions s'inscrivent dans plusieurs projets menés par la commune de Bernay.

À l'instar de l'OAP pour la rénovation du quartier de la gare, l'acquisition de la maison rue Orderic Vital a permis l'agrandissement d'un des parvis de la gare ferroviaire. Cette opération a donné lieu à un portage foncier par l'EPFN après que la commune ait fait usage de son droit de préemption. Afin de mener son projet, la commune a délibéré sur le rachat du bien à l'EPFN le 21 septembre 2023.

L'achat du rez-de-chaussée de la CPAM doit permettre l'implantation d'une maison France Services et le maintien de la CPAM sur le territoire.

Enfin, comme dernier exemple, il est possible de citer l'acquisition d'un local commercial rue Gaston Follope, où la commune a aussi fait usage de son droit de préemption et demandé un portage à l'EPFN. Cette acquisition a pour objectif d'installer un commerce dans ce local vacant depuis plusieurs années.

Ces opérations, cohérentes avec les objectifs du PADD, visent entre autres l'amélioration de l'accessibilité au territoire avec l'agrandissement du parvis de la gare, la meilleure accessibilité des services avec le rachat du rez-de-chaussée de la CPAM ou encore le renforcement du dynamisme du centre-ville avec la préemption d'un local commercial rue Gaston Follope.

3.3 Les cessions

Sur la période de contrôle, la commune a cédé quinze propriétés immobilières dont la quasi-totalité constitue des terrains nus. Aucune de ces cessions ne s'est faite dans le cadre d'une opération de lotissement. Six autres opérations de cessions de propriétés immobilières sont en cours.

Pour les communes de plus de 2 000 habitants, l'article L. 2241-1 du CGCT indique que le conseil municipal délibère sur les cessions d'immeubles. La délibération doit être motivée et informer sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal doit délibérer au regard de l'avis des Domaines, obligatoire sans condition de seuil.

La totalité des cessions a fait l'objet d'une évaluation par le service compétent. Le prix de vente est toujours égal ou supérieur à l'évaluation, sauf pour trois ventes dont le montant était inférieur.

La première concerne la cession pour un euro symbolique d'une parcelle herbacée de 61 mètres carrés estimée à 1 000 € par le service des Domaines. La parcelle a été rachetée par le propriétaire d'un bien limitrophe.

La deuxième concerne la vente d'une maison *via* la plateforme d'enchères en ligne Agorastore⁷. Le bien a été estimé par les Domaines à 90 000 €, alors que l'enchère la mieux-disante était de 61 548 €.

⁷ Site de vente aux enchères des biens d'occasion des mairies, organismes publics et grandes entreprises.

Enfin, la dernière cession immobilière dont le prix de vente est inférieur à l'évaluation des Domaines concerne la cession au département de l'Eure d'un terrain de 11 349 m² au prix de 170 235 €. Le montant de la parcelle avait été évalué à 187 500 €, avec une marge d'appréciation de 10 %, marge dans laquelle reste le prix de vente.

Ces opérations n'appellent pas de remarque quant à leur régularité de la part de la chambre.

Conformément à la circulaire interministérielle du 12 février 1996 et à la jurisprudence⁸, les délibérations de la commune de Bernay autorisant la cession d'un bien immobilier mentionnent bien les éléments physiques (référence cadastrale, description sommaire) et juridiques requises. Il s'agit du prix, de l'identité de l'acheteur, des conditions de la cession et de la motivation de la vente, et cela de façon suffisamment précise afin d'éclairer les membres du conseil municipal.

Par ailleurs, dans une démarche prudentielle, la commune de Bernay décline, de façon systématique, les biens concernés (même ceux de son domaine privé) avant leur cession.

Les parcelles autour de l'aérodrome de Bernay, part importante des cessions sur la période, ont été cédées à la communauté de communes afin de permettre l'implantation d'entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence « développement économique » de l'intercommunalité. Le prix de cession était à hauteur de l'estimation du service des Domaines.

La commune a aussi cédé en 2022 un terrain au lieu-dit le Mascrier d'une superficie de 27 719 m². Cette vente à un promoteur immobilier pour la construction de plusieurs maisons s'inscrit dans le régime de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). L'acte de vente définitif sera signé une fois un certain pourcentage de réservation atteint chez le promoteur immobilier. Le prix de cette vente de 550 000 € hors taxe sera supérieur de plus de 135 000 € à l'estimation des Domaines (415 000 € hors taxe).

Enfin, une opération de vente débutée en janvier 2025 vise l'implantation d'une pharmacie et d'un pôle médical avec un prix de cession (200 000 €) supérieur à l'avis des Domaines (170 000 €).

Au total, la chambre constate que les cessions immobilières constituent une opportunité financière de recettes supplémentaires pour la commune. Ces cessions sont réalisées en fonction des demandes des acheteurs ou des besoins ponctuels de la commune. La commune de Bernay devrait inscrire ses cessions et acquisitions immobilières dans le cadre d'une politique d'aménagement urbain opérationnelle, plus précise que celle présentée dans le PADD.

En réponse aux observations provisoires, la commune a pris acte de cette recommandation et indiqué qu'elle entendait mettre en place une politique foncière. Elle s'est également engagée à travailler sur un recensement et une rationalisation de son patrimoine immobilier, ce dont la chambre prend note.

⁸ Cour administrative d'appel de Marseille : 3 juillet 2008, n° 07MA03520 : « lorsqu'il entend autoriser le maire à souscrire un contrat portant cession d'un bien communal, le conseil municipal doit, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, se prononcer sur tous les éléments essentiels du contrat à intervenir, au nombre desquels figurent notamment l'objet précis de celui-ci ainsi que les éléments financiers exacts et l'identité de l'acquéreur ».

Recommandation performance n°1 : Inscrire la politique immobilière dans un projet d'aménagement urbain.

4 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONS

4.1 Un cadre d'octroi des subventions défini

Le cadre général d'octroi des subventions de la commune aux associations est défini par la commission permanente pour l'instruction des demandes de subventions. Une grille d'évaluation encadre ainsi l'octroi des subventions.

Tableau n° 1 : Grille d'évaluation des subventions aux associations

<i>Critères</i>	<i>%</i>
<i>Objectifs et pertinence</i>	20
<i>Capacité de gestion et gouvernance</i>	20
<i>Solidité financière</i>	15
<i>Bénéfices pour la communauté</i>	15
<i>Dossier complet et déposé dans les délais</i>	10
<i>Activités et programmation</i>	10
<i>Capacité à mobiliser des bénévoles</i>	5
<i>Antériorité et résultats passés</i>	5

Source : chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la commune

Il existe au sein de la commune une maison des associations (MDA) qui joue le rôle de guichet unique des associations pour la centralisation de l'ensemble des événements et projets associatifs se déroulant sur le territoire bernayen.

Le règlement d'attribution des subventions aux associations communales dans sa dernière version du 31 mars 2024 précise les conditions que toute association doit remplir pour pouvoir bénéficier d'une subvention communale. Parmi ces conditions figurent notamment la signature du règlement de subvention aux associations, la transmission du bilan moral et financier de l'association, l'implication de l'association dans les politiques municipales, le nombre total d'adhérents en dissociant le nombre d'adhérents bernayens et non bernayens et la signature du contrat d'engagement républicain (CER).

Ce contrat prévoit notamment le respect de principes de protection de l'intégrité physique et morale des personnes, en particulier des mineurs, de promotion et de diffusion des valeurs et principes de la République auprès des acteurs et publics de leur discipline sportive.

Plus largement, toute association bénéficiant de subvention publique doit souscrire le CER et toute demande de subvention doit être obligatoirement assortie de cet engagement.

Sur la période, l'exigence de signature du CER est globalement respectée. Deux exemples d'associations n'ayant pas justifié de la signature du CER en 2024 ont été relevés par la chambre, pour des montants mineurs de subventions, entre 2 800 € et 3 000 €.

En tout état de cause, la chambre rappelle que le CER est depuis janvier 2022 une condition indispensable de l'octroi et du maintien de toute subvention publique. Ce nouveau cadre normatif astreint les organismes décisionnaires de subventions publiques à une triple obligation, s'assurer de la souscription effective du CER, contrôler son respect et sanctionner son non-respect.

4.2 Un suivi de l'utilisation des subventions versées

La commune de Bernay a passé de nombreuses conventions avec les associations subventionnées, notamment des conventions de mises à disposition de locaux communaux.

Ces associations sont, selon leurs statuts, à but non lucratif et peuvent dès lors bénéficier gratuitement de mise à disposition de locaux en tant qu'elles concourent à la satisfaction d'un intérêt général, conformément à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

En application des exigences légales⁹ pour les subventions excédant 23 000 €, la commune a signé une convention partenariale triennale avec la maison des jeunes et de la culture (MJC) en 2018 pour une subvention annuelle de 26 000 € versée de 2018 à 2020. À partir de 2021, la subvention versée à la MJC est de 13 000 € par an et dès lors ne nécessite plus la signature d'une convention.

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, toute association qui reçoit une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Les associations bénéficiaires sont tenues de fournir à la collectivité une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité de l'année en cours.

La commune assure le suivi de l'utilisation de ses subventions à l'aune des bilans financiers transmis notamment par les associations sportives.

⁹ Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

4.3 Une application de la règle de déport pour les élus dirigeants d'associations

En matière d'octroi de subventions aux associations, des exigences de probité s'imposent aux élus dirigeants d'une association, lesquels ne doivent pas prendre part au vote de la délibération attribuant une subvention à leur association. En raison du risque large de conflits d'intérêts, le déport s'impose aux élus concernés et constitue la règle générale en vertu de l'article L. 1111-6 du CGCT.

La situation de quelques élus bernayens, dirigeants d'association, susceptible d'enfreindre l'article L. 2131-11 du CGCT¹⁰, a été vérifiée par la chambre. De manière générale, les délibérations des exercices 2019 à 2025 montrent que ces élus n'ont pas pris part au vote et se sont déportés lors des décisions d'attribution de subventions.

Néanmoins, une potentielle situation de conflit d'intérêt a pu être relevée lors de l'attribution d'une subvention exceptionnelle de 10 000 € en 2022 en raison de la comptabilisation du vote d'un conseiller intéressé.

La chambre appelle la commune à la vigilance sur ce point pour ne pas fragiliser juridiquement ses délibérations, lesquelles, au demeurant, doivent mentionner les noms de l'ensemble des participants au vote.

5 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1 L'information financière et la fiabilité des comptes

À titre liminaire, il est précisé que la commune a adopté le référentiel budgétaire et comptable M57 depuis le 1^{er} janvier 2022, et qu'elle tient une comptabilité d'engagements, conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT.

5.1.1 Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante

Comptant plus de 3 500 habitants, la commune de Bernay est soumise à l'obligation d'élaborer un rapport d'orientation budgétaire et de procéder à un débat d'orientation budgétaire comme l'exige L. 2312-1 du CGCT. Sur la période sous revue, la commune a systématiquement respecté cette obligation.

Elle a adopté son règlement budgétaire et financier le 6 décembre 2021.

¹⁰ Cet article dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Les annexes prévues par la réglementation au compte administratif sont globalement remplies. Seule l'annexe relative aux cessions immobilières fait défaut à partir de 2020.

Concernant les cessions et les acquisitions immobilières, l'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que pour les communes de plus de 2 000 habitants, un bilan de ces acquisitions et de ces cessions donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal qui doit être annexée au compte administratif de la commune. Pour la commune de Bernay, ce bilan est présenté chaque année en annexe de la délibération adoptant le compte administratif. La fiabilité formelle des données de ce bilan n'appelle pas d'observation.

S'agissant de l'information du public, elle est essentiellement assurée par la publication sur le site internet de la commune des délibérations relatives au vote du budget primitif, à l'approbation des comptes administratifs et des comptes de gestion ainsi que de l'affectation des résultats. Néanmoins, le site internet ne donne pas accès aux procès-verbaux des conseils municipaux.

La chambre rappelle qu'en vertu de l'article L. 2121-15 du CGCT, « *dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, et un exemplaire sur papier est mis à la disposition du public* ».

Suite aux observations provisoires de la chambre, la commune a débuté un travail d'actualisation de son site internet afin de satisfaire aux obligations de l'article précité.

5.1.2 Une fiabilité des comptes à améliorer

5.1.2.1 Le transfert des immobilisations en cours au compte d'imputation définitive à parachever

Pour les travaux d'investissement qu'elle réalise, une collectivité peut soit les comptabiliser au compte d'imputation définitive (compte 21), soit au compte des immobilisations en cours (compte 23), lorsque les travaux durent plusieurs années. Ce compte a vocation à comptabiliser de manière provisoire la valeur des immobilisations en cours de travaux. Une fois les travaux achevés, la collectivité doit transférer le montant des travaux du compte 23 au compte 21, par opération non-budgétaire. Ce transfert conditionne la fiabilité du montant des immobilisations définitives de la collectivité et leur amortissement. Si ces opérations ne sont pas réalisées, la collectivité sous-amortit ses immobilisations.

Le précédent rapport de la chambre avait relevé la nécessité pour la commune de Bernay de « *procéder à l'intégration des immobilisations achevées aux comptes d'imputation définitive et à leur amortissement obligatoire lorsqu'il y a lieu* ».

À partir de l'année 2020, la commune s'est efforcée d'intégrer les immobilisations en cours (compte 23) sur les comptes d'imputation définitive (compte 21). À partir de l'année 2023, le solde du compte 23 est plus élevé mais il se justifie par les travaux importants réalisés notamment ceux de la gare. Par ailleurs, depuis 2022, les régularisations ont été plus rares en raison du nombre peu élevé des immobilisations.

La commune prévoit de procéder à un apurement complet de son actif en 2026.

La chambre l'invite à poursuivre ce travail de fiabilisation et d'apurement, d'autant que la commune a d'importants travaux d'investissements (transformation de la gare, maison du droit et de la famille, théâtre) en cours dont l'achèvement est en principe prévu à partir de l'année 2025.

Tableau n° 2 : Le transfert des immobilisations en cours aux comptes d'imputation définitive

<i>Transfert des immobilisations en cours au compte d'imputation définitive (en €)</i>	Compte 2313 - constructions		
	Opérations budgétaires	Opérations non-budgétaires	Solde
2019	- 261 683	0	- 16 742 979
2020	- 96 479	16 481 296	- 358 162
2021	- 84 874	389 487	- 53 549
2022	- 338 410	7 830	- 384 129
2023	- 2 018 155	0	- 2 402 283

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.1.2.2 La comptabilisation des cessions immobilières à corriger

Les instructions comptables successives M14 et M57 prévoient que les produits des cessions immobilières soient comptabilisés sur le compte 775 « Produits des cessions d'immobilisations ».

L'immobilisation devant être sortie du patrimoine de la collectivité, un mandat du montant de la valeur nette comptable doit être émis au compte 675 « Valeurs comptables des immobilisations cédées ». Il s'agit d'une opération dite d'ordre, c'est-à-dire sans décaissement réel.

En cas de plus ou moins-value, soit la différence entre le prix de cession et la valeur nette comptable, celle-ci est enregistrée par différentes opérations d'ordre, qui ont pour but d'affecter le produit de cession au financement de la section d'investissement, conformément à l'article L. 2331-8 1° du CGCT.

En cas de plus-value, le compte 192 « Plus ou moins-value sur cessions d'immobilisations » est crédité de son montant, par le débit du compte 6761 « Différences sur réalisations (positives) transférées en investissement ».

En cas de moins-value, le compte 192 est débité de son montant, par le crédit du compte 7761 « Différences sur réalisations (négatives) transférées en investissement ».

Sur la période sous revue, la commune de Bernay a cédé quinze biens immobiliers.

L'étude des écritures comptables montre que ce sont les comptes 7788 « Produits exceptionnels divers » puis 75888 « Autres produits divers de gestion courante - autres » qui ont été irrégulièrement imputés pour un montant total de 933 938,26 €.

Tableau n° 3 : Cessions immobilières mal imputées

Année/produits des cessions mal imputés (en €)	Comptes irrégulièrement imputés		
	C/7788	C/75888	Total
2019	57 000,00	0,00	57 000,00
2020	45 551,00	0,00	45 551,00
2021	223 800,00	0,00	233 800,00
2022	0	58 514,30	58 514,30
2023	0	406 348,50	406 348,50
2024	0	132 724,46	132 724,46
Total			933 938,26

Source : chambre régionale des comptes d'après les données du service comptable

Ces pratiques ont été justifiées par la commune et le comptable public par la difficulté d'isoler dans l'actif les biens cédés. La commune a produit un document attestant de sa volonté d'imputer une cession immobilière sur le compte 775 sans que cela n'aboutisse.

En tout état de cause, la non imputation comptable des cessions immobilières sur le compte dédié entraîne plusieurs conséquences à commencer par l'absence de transfert de la plus ou moins-value à la section d'investissement. En outre, l'absence d'un mandat au compte 675 ne permet pas de constater la sortie du bien du patrimoine de la commune, faussant ainsi la valeur de son actif.

En conséquence, la chambre demande à la commune, en lien avec le comptable public, de procéder à l'imputation des cessions immobilières sur le compte dédié.

En réponse aux observations provisoires, la commune a pris l'engagement d'imputer systématiquement les cessions immobilières sur le compte dédié à ces opérations.

La chambre prend note de cet engagement mais dans l'attente de sa mise en œuvre effective formule la recommandation qui suit.

Recommandation régularité n° 1 : Imputer les cessions immobilières sur le compte 775, conformément aux instructions budgétaires et comptables M14 et M57.

Dans ce prolongement, au regard du certificat administratif de l'ordonnateur de décembre 2024 et des nombreuses ventes immobilières sans sortie de l'actif, il est urgent pour la commune de fiabiliser son inventaire physique des propriétés communales et de le valoriser par rapprochement avec l'actif comptable.

Recommandation régularité n° 2 : Fiabiliser l'inventaire physique des propriétés communales.

5.2 Une situation financière en amélioration progressive

La commune de Bernay dispose d'un budget principal et d'un budget annexe « Eau ». Ce dernier n'est pas inclus dans le périmètre de cette analyse, d'autant plus que la commune devrait transférer sa compétence eau à la communauté de communes à partir du 1^{er} janvier 2026.

La situation financière du budget principal, marquée il y a quelques années par un niveau d'endettement élevé, connaît une amélioration progressive.

5.2.1 La section de fonctionnement

Le cycle de fonctionnement de la commune entre 2019 et 2024 est caractérisé par une hausse plus importante des produits de gestion (près de 20 %) par rapport à celle des charges de gestion (9 %).

Indicateur significatif de la situation financière d'une collectivité, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a connu une évolution favorable sur la période avec une croissance de près de 80 %.

Tableau n° 4 : Performances financières

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2019 (en %)
<i>Produits de gestion (A)</i>	13 574 275	13 521 911	14 113 057	15 283 425	16 330 671	16 277 110	19,9
<i>Charges de gestion (B)</i>	11 485 974	12 315 894	11 795 057	12 119 741	12 439 301	12 520 208	9,0
<i>Excédent brut de fonctionnement (A - B)</i>	2 088 301	1 206 017	2 318 000	3 163 685	3 891 369	3 756 902	79,9

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.2.1.1 Des produits de gestion en nette augmentation

L'augmentation des produits de gestion de près de 20 % s'explique par l'évolution structurelle du produit de la fiscalité locale mais également de manière plus conjoncturelle par la hausse des ressources d'exploitation.

Tableau n° 5 : Produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2019 (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 910 106	4 945 316	5 127 533	6 909 687	7 412 063	7 588 809	54,6
+ Fiscalité reversée	3 542 558	3 407 284	3 398 217	3 268 219	3 260 959	3 256 909	- 8,1
= Fiscalité totale (nette)	8 452 664	8 352 601	8 525 750	10 177 906	10 673 022	10 845 718	28,3
+ Ressources d'exploitation	931 355	920 437	1 598 619	916 498	1 379 723	962 843	3,4
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 160 279	4 169 118	3 922 590	4 100 915	4 215 391	4 371 617	5,1
+ Production immobilisée, travaux en régie	29 977	79 756	66 098	88 107	62 534	96 933	223,4
= Produits de gestion	13 574 275	13 521 911	14 113 057	15 283 425	16 330 671	16 277 110	19,9

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.2.1.1.1 L'augmentation du produit de la fiscalité locale

Le conseil municipal a fait le choix en 2022 d'augmenter significativement le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), lequel était resté stable depuis une vingtaine d'années. Ainsi, le taux d'imposition est passé de 42,32 % à 55,02 % plaçant la commune nettement au-dessus de sa strate de population, dont le taux moyen sur le foncier bâti est de 40 %¹¹.

De 8,5 M€ en 2021, le produit de la fiscalité est passé à 10 M€ par an entre 2022 et 2024 soit une augmentation annuelle de 1,5 M€.

Selon l'ordonnateur, le recours à la hausse de l'imposition locale, suggérée par une note de valorisation financière et fiscale du responsable du service de gestion comptable en novembre 2021, constituait le « *seul levier significatif et de long terme* » pour remédier à la situation financière et budgétaire contrainte de la commune.

Par ailleurs, l'augmentation du produit total de la fiscalité locale s'explique aussi par la revalorisation des bases fiscales décidée par l'État à hauteur de 3,9 %, ce qui a représenté sur la période un total de 1 M€ de ressources supplémentaires.

5.2.1.1.2 La hausse des ressources d'exploitation

Sur la période, les ressources d'exploitation ont également progressé de 3,4 %. Cette augmentation s'explique principalement par le produit des ventes foncières dont

¹¹ Les données comparatives ont pour sources les données de la direction générale des collectivités locales.

le montant total de 1 008 000 € représente 15 % du total des ressources d'exploitation de la période qui s'élève à 6 709 475 €.

Au sein de ces ressources d'exploitation, les autres produits de gestion courante ont augmenté de 82 % passant de 144 000 € à 263 000 € entre 2019 et 2024.

Au total sur la période, le surplus cumulé des produits de gestion entre 2019 et 2024¹² est de 7 654 799 € dont 12,2 % proviennent des cessions mal imputées (cf. *supra* 5.1.2.2).

Malgré ces mauvaises imputations, l'excédent de recettes minoré du montant de ces cessions s'élève à un niveau important de 6 720 860 €. Cet excédent des produits de gestion repose fondamentalement sur la hausse des taux de la fiscalité locale décidée par la commune à partir de 2022. Ces sources supplémentaires de recettes ne sont toutefois pas pérennes, la commune ne pouvant durablement vendre des biens et augmenter les taux des impôts.

5.2.1.2 Une hausse réelle mais contenue des charges de gestion

Les charges de gestion ont connu une hausse de 9 % sur la période et s'établissent à 12,5 M€ en 2024.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les charges de personnel ont augmenté de 7,1 %. Par rapport aux exercices 2020 et 2021, les exercices 2022 et 2023 ont connu une baisse notable liée à des décisions d'économie du conseil municipal. La réduction des charges de personnel sur ces deux exercices s'explique en partie par le non-remplacement systématique des départs d'agents (retraite, mutation, disponibilité). Ainsi, seulement deux recrutements ont été effectués en 2022 pour sept départs. La commune évalue l'incidence du non remplacement à 280 000 € de charges en moins en 2022.

L'exercice 2024 est marqué par une hausse de ces charges de personnel, notamment en raison des mesures de revalorisation indiciaire prises par l'État.

S'agissant des charges à caractère général, leur hausse sur la période de 16,2 % s'explique principalement par le contexte inflationniste du coût des fluides et des matières premières au cours des années 2022 et 2023. Ces deux années affichent d'ailleurs un pic de ces dépenses avec respectivement des montants de 2,9 M€ et de 3 M€, significativement supérieurs au montant de l'année 2021 de 2,3 M€.

¹² Soit la différence entre le total des produits de gestion entre 2019 et 2024 et ceux de l'année 2019 multipliés par le nombre d'années (six).

Tableau n° 6 : Charges de gestion

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2019 (en %)
<i>Charges à caractère général</i>	2 478 743	2 503 055	2 369 899	2 932 229	3 071 916	2 881 393	16,2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	8 071 415	8 507 301	8 475 884	8 205 333	8 354 961	8 647 084	7,1 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	433 282	712 451	376 465	411 414	339 834	414 249	- 4,4 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	502 534	593 087	572 809	570 764	672 591	577 483	14,9 %
= <i>Charges de gestion</i>	11 485 974	12 315 894	11 795 057	12 119 741	12 439 301	12 520 208	9,0 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.2.1.3 Une capacité d'autofinancement fluctuante

Sur la période, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune a fluctué. Elle s'est rétablie en 2022 à un niveau de 18,7 % des produits de gestion, supérieur au seuil des 15 % garantissant une véritable marge de manœuvre en matière de financement de l'investissement.

De 19,1 % et 20,6 % des produits de gestion en 2023 et 2024, la CAF brute s'est stabilisée. Sur l'ensemble de la période sous revue, elle a progressé très nettement de près de 97 %.

Tableau n° 7 : Capacité d'autofinancement

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2019 (en %)
<i>CAF brute</i>	1 702 805	827 312	1 983 534	2 855 736	3 125 588	3 353 325	
<i>En % des produits de gestion</i>	12,5	6,1	14,1	18,7	19,1	20,6	96,6

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.2.2 L'investissement

5.2.2.1 Des dépenses d'investissement en hausse

Les dépenses d'investissement sont en hausse sur la période avec un niveau élevé à 4,5 M€ en 2023 alors qu'elles s'élevaient à 2,6 M€ en 2019. Si leur niveau de l'exercice 2024 est

en retrait, à 3,6 M€, ces dépenses affichent un haut niveau avec un total de 18,8 M€ de 2019 à 2024.

Par rapport à la moyenne de sa strate démographique de référence, les dépenses d'investissement par habitant sont significativement supérieures et représentent 478 € par habitant contre 398 € pour la strate fin 2023.

Cette évolution s'explique par un dynamisme des investissements dont les réalisations principales pour l'exercice 2024 concernent notamment la rénovation de la maison du droit et de la famille (816 000 €)¹³, celle de l'école Paul Bert (445 000 €), la phase 1 du passage au LED¹⁴ de l'éclairage public (375 000 €) dans le cadre d'un plan de sobriété énergétique.

La transformation du quartier de la gare constitue l'investissement phare de la mandature actuelle¹⁵. Ce projet, débuté en février 2023, n'est pas achevé.

Il comporte trois phases :

- phase 1, achevée en 2024 : aménagement de la place Verdun d'un coût total de 2,5 M€ avec des subventions totales de 1,3 M€ et un reste à charge pour la commune de 1,2 M€ ;
- phase 2, achevée en juin 2025 : aménagement des parkings et du parvis de la gare porté principalement par la communauté de communes Intercom Bernay Terres de Normandie dans le cadre de sa compétence mobilités d'un coût total de 4,6 M€ et une contribution de la commune s'élevant à un peu plus de 350 000 € ;
- phase 3 : aménagement du boulevard Dubus estimé à 1,7 M€ avec un reste à charge prévisionnel de la commune de 1,2 M€.

D'un coût total estimé initialement à 6 M€, le projet a bénéficié d'un montant substantiel de subventions, permettant à la commune de n'en supporter que 2,8 M€ soit 46 % des dépenses totales prévisionnelles.

Les réalisations financières devraient toutefois être significativement supérieures aux estimations de 6 M€. Outre des imprévus de chantier et la hausse des coûts des matériaux, cette augmentation s'expliquerait aussi par des travaux connexes.

En conséquence, le coût réel final de ce projet ne sera connu qu'à la fin de l'ensemble des travaux dont la phase 3 n'a pas encore démarré.

5.2.2.2 Un financement propre disponible significatif

La commune dispose d'une CAF nette, CAF brute diminuée du remboursement du capital des emprunts, de 1 900 000 € en 2024, alors qu'elle était négative en 2020 (- 628 000 €).

Les recettes d'investissement hors emprunt ont nettement progressé sur la période, évoluant de 588 000 € en 2019 à 1 600 000 € en 2024.

¹³ Cet espace regroupe en un « guichet unique » pour les administrés plusieurs services (centre d'action sociale et communale, guichet famille, maison France services, service de la vie scolaire et périscolaire, service d'établissement des titres et pièces d'identité).

¹⁴ Light-Emitting Diode.

¹⁵ <https://www.bernaylaville.fr/wp-content/uploads/2025/06/Presentation-Dubus-22-avrilcomplete6.pdf>.

En leur sein, les subventions d'investissement représentent plus de 7,8 M€, ce qui constitue plus de 36 % du total, soit le double de la moyenne de la strate de la commune de Bernay qui est de 18 % en fin 2023. Les subventions perçues par la commune représentent 263 € par habitant alors que la moyenne de la strate n'est que de 89 € par habitant.

Par ailleurs, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est en progression sur la période, de 345 000 € à 632 000 €.

Afin de couvrir son besoin de financement, la commune a mobilisé son fonds de roulement en 2019, 2020 et en 2022 avant de le reconstituer en 2023 et 2024.

Si le financement propre disponible ne représentait que 35 % de ses dépenses globales d'équipement en 2019, la commune couvrait en 2023 plus de 106 % de ces mêmes dépenses.

L'exercice 2024 conserve cette dynamique avec un financement propre disponible représentant l'équivalent de plus de 97 % des dépenses d'équipement.

Tableau n° 8 : Le financement des investissements

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
CAF brute	1 702 805	827 312	1 983 534	2 855 736	3 125 588	3 353 325	13 848 300
- Annuité en capital de la dette	1 380 696	1 455 783	1 522 764	1 531 781	1 481 531	1 401 479	8 774 034
= CAF nette ou disponible	322 109	- 628 471	460 770	1 323 955	1 644 057	1 951 846	5 074 266
Taxe d'aménagement	42 415	62 977	61 994	48 138	51 305	70 356	337 185
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	345 337	417 035	335 259	266 768	481 498	632 310	2 478 207
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	3 185	100 683	32 950	195 943	1 250 062	243 593	1 826 416
+ Fonds affectés à l'équipement	132 355	258 109	115 125	583 502	1 324 958	684 115	3 098 164
+ Produits de cession	65 500	0	10 000	23 741	49 800	7 650	156 691
= Recettes d'inv. hors emprunt	588 792	838 803	555 328	1 118 093	3 157 623	1 638 024	7 896 663
= Financement propre disponible	910 901	210 333	1 016 098	2 442 047	4 801 680	3 589 870	12 970 929
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 612 700	1 927 767	2 134 397	3 996 680	4 519 333	3 678 727	18 869 603
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	19 000	212 433	104 110	322 094	233 806	423 952	1 315 394
- Participations et inv. financiers	0	0	19 857	0	0	0	19 857
Variation autres dettes et cautionnements	9 738	9 116	7 048	7 048	3 351	2 222	38 523
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 730 537	- 1 938 983	- 1 249 315	- 1 883 774	45 191	- 687 017	- 7 444 435

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2025-2026 comportant des dépenses totales d'investissement estimées à 11,7 M€, complété par une prospective financière.

Au regard de sa capacité de financement propre, le PPI est réaliste, à condition que la commune maintienne le dynamisme de ses subventions d'investissement et conserve la maîtrise de son endettement.

5.2.3 La situation bilancielle

5.2.3.1 Un recours constant mais modéré à l'emprunt sur la période

La commune a eu recours à l'emprunt sur la période pour un total de 6,6 M€. Afin de ne pas dégrader la capacité de désendettement, elle a limité l'emprunt à 1 M€ en moyenne par an.

5.2.3.2 Un niveau d'endettement en recul significatif

Dans son dernier rapport sur la gestion de la commune, la chambre constatait une situation d'endettement critique. La situation s'est depuis progressivement et nettement améliorée. Ainsi, sur la période sous revue, l'encours de la dette au 31 décembre a baissé de 16 % pour s'établir à 13,2 M€ en 2024.

L'évolution favorable de la trajectoire de la dette s'observe au niveau de sa capacité de désendettement qui, après avoir culminé à près de 19 années en 2020, connaît une tendance baissière continue pour s'établir en 2024 à quatre ans, soit nettement en-dessous du seuil prudentiel de 12 ans.

Ce faisant, la dette par habitant qui était de 1 423 € par habitant en 2019 s'établit en 2024 à 1 316 € par habitant.

Cette décélération de l'endettement communal s'explique par l'augmentation des recettes de la commune. En effet, la hausse du produit de sa fiscalité a contribué à augmenter l'épargne nette, permettant ainsi de réduire le recours à l'emprunt.

Au levier fiscal, il convient d'ajouter une certaine maîtrise des dépenses de fonctionnement en dehors des augmentations mécaniques liées à l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires et à l'inflation.

Tableau n° 9 : Endettement de la commune

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de la dette au 31 décembre</i>	15 814 374	15 523 414	15 282 602	14 643 773	13 656 717	13 257 207
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	1 380 696	1 455 783	1 522 764	1 531 781	1 481 531	1 401 479

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
- <i>Var. des autres dettes non financières</i>	9 738	9 116	7 048	7 048	3 351	2 222
+ <i>Intégration de dettes</i>	659 196	0	0	0	- 659 196	- 990
+ <i>Nouveaux emprunts</i>	1 100 000	1 173 939	1 289 000	900 000	1 157 022	1 005 180
= Encours de la dette au 31 décembre	15 814 374	15 523 414	15 282 602	14 643 773	13 656 717	13 257 207
<i>Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)</i>	9,3	18,8	7,7	5,1	4,4	4,0

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.2.3.3 Une trésorerie et un fonds de roulement à consolider

La trésorerie et le fonds de roulement (FDR) net sont fluctuants sur la période sous revue.

Tableau n° 10 : La trésorerie

<i>Au 31 décembre en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement net global	1 997 693	1 232 649	1 297 479	313 705	1 515 918	1 834 081
- <i>en nombre de jours de charges courantes</i>	61,4	35,4	39,2	9,2	43,4	52
=Trésorerie nette	1 574 371	1 310 733	465 958	546 851	241 032	1 389 833
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	48,4	37,7	14,1	16,1	6,9	39,4

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Le FDR a baissé de 8 % entre 2019 et 2024. Si son niveau en 2022 ne permettait de couvrir que 9 jours de charges courantes, il se rétablit progressivement et correspond à 52 jours de fonctionnement en 2024. Ce niveau mérite d'être consolidé dans la durée.

La même analyse vaut pour la trésorerie qui a régressé de 12 % sur la période.

En 2023 son niveau peu élevé n'équivalait qu'à 7 jours de charges courantes. La commune devra maintenir la tendance d'amélioration du niveau de la trésorerie qui, en 2024, permettrait de couvrir 39 jours de charges courantes.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 L'organisation générale et l'évolution des effectifs

L'organisation des ressources humaines au sein des services communaux est assurée par un agent en lien avec la direction générale des services selon l'organigramme transmis par la commune.

Aux termes des dispositions des articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), chaque collectivité doit se doter de lignes directrices de gestion (LDG) en matière de ressources humaines.

La commune a adopté ses lignes directrices en avril 2021 pour une durée de deux ans. Révisées en mars 2023 et applicables pour une durée de quatre ans jusqu'en 2026, ces LDG présentent les critères de promotion et de valorisation des parcours professionnels, notamment en termes d'avancement de grade ou de nomination suite à concours.

Toutefois, la chambre constate que ces LDG ne prévoient pas de manière explicite des mesures et des actions en faveur de l'égalité femmes/hommes. Leur volet relatif à la promotion et la valorisation des parcours gagnerait en outre à être renforcé, en prévoyant et en appliquant des mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures. Des mesures visant plus particulièrement à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes devraient y être inscrites, concernant la politique de recrutement et d'emploi afin de favoriser l'adaptation des compétences à l'évolution des métiers et des missions, et dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés.

Enfin, la chambre rappelle qu'en vertu de l'article 20 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, la mise en œuvre des LDG en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels doit faire l'objet d'un bilan annuel, sur la base des décisions individuelles prises pour leur application, et en tenant compte des données issues du rapport social unique. Ce bilan doit être présenté au comité social territorial compétent.

La commune s'est engagée, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à présenter au comité précité le bilan annuel de la mise en œuvre des LDG.

La chambre appelle, en tout état de cause, la commune à respecter l'ensemble des dispositions relatives à l'institution et la mise en œuvre des LDG.

Par ailleurs, conformément aux précédentes recommandations de la chambre concernant la disparité de la prime dont les agents bernayens bénéficiaient avant la promulgation de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la commune a adopté une délibération en 2018 déterminant un montant fixe de la prime annuelle dénommée « prime COS », à 564,06 € bruts, versée annuellement en juin et novembre à tous les agents, sauf les contractuels de moins de six mois, les vacataires et les emplois saisonniers, proportionnellement à leur temps de travail. Les fiches de paie permettent d'attester du caractère fixe et du versement de la prime à divers agents de la commune.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a été progressivement appliqué aux collectivités territoriales qui ont ainsi bénéficié d'un « délai raisonnable ».

Ainsi, la commune de Bernay a adopté le RIFSEEP par une délibération du 30 juin 2021 et l'a revu pour le complément indemnitaire annuel (CIA) par une délibération du 26 mars 2025.

Au regard de la liberté reconnue par la jurisprudence constitutionnelle¹⁶ aux collectivités territoriales de déterminer le régime du CIA, le conseil municipal de Bernay a, à cette occasion, actualisé les critères d'attribution et les plafonds.

S'agissant des effectifs, leur évolution sur la période traduit la politique de la commune de Bernay baisse entre 2019 et 2021, puis d'une stabilisation.

Le tableau des effectifs de la collectivité sur la période se présente comme suit :

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs de Bernay en équivalent temps pleins 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Titulaires</i>	197,47	197,47	186	173,30	169,59	165,09
<i>Non titulaires</i>	46,89	35,6	30,46	35,97	45,96	46,47
Total	244,36	231,33	216,46	209,17	211,55	211,56

Source : chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la commune

6.2 Le recrutement irrégulier d'un agent contractuel au poste de directeur général des services

Les emplois de directeur général des services (DGS) des communes de plus de 2 000 habitants et de moins de 40 000 habitants doivent être pourvus par détachement d'un fonctionnaire territorial, en vertu de l'article L. 412-6 2° du CGFP et de l'article 7 du décret du 30 décembre 1987. Il s'agit en effet d'un emploi fonctionnel que les textes réservent par principe aux fonctionnaires territoriaux.

La possibilité de recrutement direct d'un agent contractuel est réservée aux communes de plus de 40 000 habitants, sur le fondement de l'article L. 343-1 du CGFP. Le juge administratif (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 22 février 2018, n° 17BX02310 et 17BX02316) a confirmé qu'une commune de moins de 40 000 habitants ne pouvait pas recruter, sur l'emploi de directeur général des services, un agent n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, alors même que cet emploi répond effectivement aux besoins de la commune.

¹⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-727 – question prioritaire de constitutionnalité du 13 juillet 2018 Commune de Ploudiry.

La commune de Bernay a recruté en 2021, pour une durée de trois ans, un agent contractuel au poste de DGS sur le fondement de l'article L. 332- 8 du CGFP¹⁷, qui autorise le recrutement de contractuels, y compris sur un emploi permanent, par dérogation au principe du recrutement de fonctionnaires, notamment « *lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté* ». La délibération du 30 mars 2021 relative à ce recrutement a bien été transmise au contrôle de légalité.

Le contrat de l'intéressée a été renouvelé en 2024 pour une durée de trois ans, sur le fondement de la même disposition.

Or, cette disposition ne s'applique qu'aux emplois non fonctionnels¹⁸ dont ne fait pas partie la fonction de DGS, qui est nécessairement un emploi fonctionnel de par la loi¹⁹.

Le poste de DGS, sous son appellation ancienne de secrétaire général, a d'ailleurs conformément à la loi été créé au sein de la commune par une délibération du 30 mai 1988 comme un emploi fonctionnel.

Par conséquent, la commune de Bernay ne pouvait pas recruter un agent contractuel sur l'emploi fonctionnel de DGS.

L'exception permettant aux communes de la taille de Bernay de recourir à titre dérogatoire au recrutement d'un DGS contractuel figure à l'article L. 332-14 du CGFP au motif de la continuité de service et dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire territorial. Ce recrutement sur contrat d'un an renouvelable d'une année supplémentaire au maximum ne peut se faire qu'à l'issue d'un processus infructueux de recrutement d'un agent titulaire.

Au regard des dispositions légales et de la jurisprudence, ce recrutement est irrégulier et expose la commune et les parties intéressées à des risques juridiques.

La régularisation de la situation n'est pas une option, mais une obligation au regard des jurisprudences *Cavallo*²⁰ et *Ministre de la défense*²¹ du Conseil d'État.

En conséquence, la chambre demande à la commune de Bernay de procéder à la régularisation de la situation contractuelle de la DGS.

Suite aux observations provisoires, la commune a actualisé par délibération du 24 septembre 2025 le tableau de ses effectifs. Les motifs de cette délibération mentionnent « *qu'il n'y a pas d'emplois fonctionnels au sein de la ville de Bernay, les emplois de DGS et de DGA fonctionnels n'ayant pas été renouvelés par la présente municipalité* ». Est annexé à cette délibération un tableau qui précise que le poste de DGS n'est pas un emploi fonctionnel.

La chambre observe que cette délibération n'a pas supprimé l'emploi de DGS créé par une délibération du 30 mai 1988, et que l'emploi de DGS étant nécessairement un emploi fonctionnel, la commune, dès lors qu'elle crée cet emploi, ne peut pas lui ôter son caractère fonctionnel. En conséquence, cette délibération ne permet pas de régulariser la situation.

¹⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048778058.

¹⁸ Tribunal administratif de Grenoble n° 2205141, 26 décembre 2023, Préfet de l'Isère c/ commune de Beaurepaire et Tribunal administratif de Strasbourg, n° 2208597, 9 avril 2024, Préfet du Haut-Rhin c/ commune de Rosenau (annulations de contrats de DGS conclus sur le fondement de l'article L. 332-8-2° du CGFP).

¹⁹ Article L. 412-6 précité.

²⁰ Conseil d'État, sect., 31 décembre 2008, *Cavallo*, n° 283256.

²¹ Conseil d'État, 22 septembre 2017, n° 401364.

Comme le prévoit la jurisprudence *Cavallo* de 2008²², « si le contrat ne peut être régularisé, il appartient à l'administration, dans la limite des droits résultant du contrat initial, de proposer à l'agent un emploi de niveau équivalent, ou, à défaut d'un tel emploi et si l'intéressé le demande, tout autre emploi, afin de régulariser sa situation ».

Cependant, les fonctions confiées par cet emploi, quelle que soit sa dénomination, ne doivent pas, à peine d'illégalité²³, correspondre aux fonctions de DGS.

En tout état de cause, « si l'intéressé refuse la régularisation de son contrat ou si la régularisation de sa situation, dans les conditions précisées ci-dessus, est impossible, l'administration est tenue de le licencier »²⁴.

La chambre rappelle à la commune de Bernay la nécessité de se conformer aux dispositions légales et jurisprudentielles encadrant le recrutement sur l'emploi fonctionnel de DGS.

Recommandation régularité n° 3 : Se conformer aux dispositions légales (articles L. 412-6 2° du code général de la fonction publique et article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987) encadrant le recrutement sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services.

²² Conseil d'État, sect., 31 décembre 2008, *Cavallo*, n° 283256.

²³ Tribunal administratif de Rouen, 14 février 2025, *Commune de Val d'Hazey*, n° 2304628.

²⁴ Conseil d'État, sect., 31 décembre 2008, *Cavallo*.

GLOSSAIRE

Sigle	Signification
CAF	Capacité d'autofinancement
CER	Contrat d'engagement républicain
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
DGS	Directeur/directrice général(e) des services
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFN	Établissement Public Foncier de Normandie
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	Fonds de roulement
LDG	Lignes directrices de gestion
LED	Light-emitting diode
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
MDA	Maison des associations
MJC	Maison des jeunes et de la culture
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement

**RÉPONSE^(*) DE MADAME MARIE-LYNE VAGNER
MAIRE DE BERNAY**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



Mairie de Bernay
Place Gustave-Héon
CS 70762
27303 BERNAY cedex
mairie@bernay27.fr
02.32.46.63.00

www.bernaylaville.fr

AGR-25-489
Enregistré au greffe le 19/12/2025
CRC Normandie

Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
21 rue Bouquet
76174 ROUEN

Date : Le 16 décembre 2025
N°Ref : DGR-2025-802
Objet : Observations définitives Bernay – Contrôle des comptes et de la gestion

Madame la Présidente,

Vous m'avez notifié le 20 novembre 2025 le rapport concernant les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes à la suite du contrôle intervenu sur les comptes et la gestion de la commune de Bernay.

Je vous remercie pour le travail effectué par vos équipes et note avec satisfaction que votre bilan de l'évolution des comptes et de la gestion de la commune de Bernay sur la période 2019-2024 est positif dans son ensemble.

Cependant, je tiens à porter à votre attention les éléments de réponses et/ou de précisions suivants :

- **3 La Politique Immobilière (recommandation performance n°1) :**

La Ville de Bernay précise qu'elle a, depuis mai 2025, créé un Pôle « Habitat/Logement » en charge de la politique d'aménagement urbain intégrant une vision prospective et une prise en charge globale des sujets concernant la politique foncière.

La Ville a sollicité l'état du foncier auprès de la DGFIP et va dans les prochains mois travailler sur un recensement de l'ensemble de son patrimoine, et sur une rationalisation cohérente de son patrimoine immobilier.

Cependant la Ville souhaite rester maître d'opportunité foncier (en achat ou en cession) au cas par cas, lorsque l'intérêt se présente. Cela a été le cas pour le rez-de-chaussée de la CPAM ou l'adjudication judiciaire de la friche rue du Général Leclerc.

- **5.1.1 Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante**

À la suite de votre remarque la Ville informe que les procès-verbaux des Conseils Municipaux sont disponibles sur le site internet de la ville.

Votre correspondant : Cabinet du Maire
Téléphone : 02 32 46 63 30 – Courriel : cabinet.mairie@bernay27.fr

- 5.1.2 Une fiabilité des comptes à améliorer (recommandations régularité n°1 et n°2) :

En réponse aux recommandations de régularité n°1 et n°2 de la Chambre, la Ville confirme que l'ensemble des cessions immobilières sera désormais imputé systématiquement sur le compte 775 conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57. Elle tient à rappeler qu'un inventaire physique existe bien et a fait l'objet d'un premier « toilettage » entre 2019 et 2022. Un travail sur le foncier communal non bâti sera mené à compter de 2026 avec l'appui du comptable pour rapprochement de l'actif.

- 5.2.1.1.2 La hausse des ressources d'exploitation

La commune souhaite préciser que le recours à la hausse de l'imposition locale, a contribué à assainir la situation financière contrainte de la commune sur le court terme et à financer des projets structurants visant à redynamiser la ville, sécuriser ses structures et son réseau de voirie.

- 6.1 L'organisation générale et l'évolution des effectifs de la commune

La Ville précise qu'en matière d'avancement de grade et de promotion interne seules les compétences de l'agent et les besoins du poste occupé sont considérés, indépendamment du sexe, de l'âge ou de l'ancienneté de l'agent. Chaque année nous présentons le nombre des avancements de grade au CST. Via le dialogue social que nous avons instauré avec les représentants du personnel, la communication sur les valorisations de parcours et les différentes mobilités est transparente. Nous poursuivons l'évolution de nos organisations avec cohérence, sobriété et aussi agilité face à la conjoncture.

Un accent particulier a été mis sur :

- o La priorité à la mobilité interne via la reconnaissance de compétences et aussi des formations à l'acquisition de compétences nouvelles lors de changements de postes.

Depuis 2021 le nombre d'agents concernés par une évolution professionnelle et par l'accès à des responsabilités supérieures est de 41.

- o Un accompagnement dans la durée des managers (25 depuis 2022) dans leur prise ou continuité de fonction (connaissance de soi, adaptation du style de management aux situations et personnes, dénouer les situations de blocage).

Notre collectivité n'échappe pas au taux important de féminisation existant dans les communes de petite et moyenne taille.

L'impact des orientations genrées, dès le choix des études aboutit à une répartition genrée des métiers qui se manifeste aussi dans notre collectivité.

Les services de la petite enfance, entretien bâtiments scolaires ont un personnel essentiellement féminin et a contrario les services techniques comme la propreté, les espaces verts et la maintenance ont un personnel masculin.

Nous recrutons sans discriminer, en prenant en compte les compétences et expériences des candidats. Nous avons instauré un management équitable entre les deux sexes, car nous nous fondons principalement sur les compétences des candidats et des agents.

- 6.2 Le recrutement irrégulier d'un agent contractuel au poste de directeur général des services (recommandation régularité n°3) :

La Ville prend acte de la recommandation de la Chambre en y apportant cependant une remarque. Aucune disposition légale ou réglementaire n'interdisait le recrutement du DGS sur le contrat en cause au moment de sa signature.

Bien que cette position n'ait pas encore fait l'objet, à notre connaissance, d'une confirmation par le Conseil d'Etat, la Commune ne peut qu'en prendre acte et informe la Chambre qu'elle révisera sa position à échéance de l'actuel contrat.

La Ville souhaite appuyer son argumentaire sur la base de l'analyse de l'avocat de la collectivité, ci-joint.

Votre correspondant : Cabinet du Maire
Téléphone : 02 32 46 63 30 – Courriel : cabinet.mairie@bernay27.fr



Charles PAREYDT
Avocat associé
Charles.pareydt@avocats-pg.com

Florian BOURCELLIER
Avocat of Counsel
Florian.bourcellier@avocats-pg.com

Lara DUBUC
Avocate
Lara.dubuc@avocats-pg.com

Clémence BLEAS NOYON
Juriste et Assistante juridique
Clemence.bleas@avocats-pg.com

Jean-Pierre GOHON
Ancien magistrat financier
Jeanpierre.gohon@avocats-pg.com

Cabinet Pareydt-Gohon
15 rue Vaneau – 75007 Paris
Tél : 01 76 54 82 48
Fax : 01 76 54 82 47
contact@avocats-pg.com

Madame Le Maire de Bernay
Place Gustave Heon
CS 70762
27307 BERNAY

Paris, le 16/12/2025

Objet : Recrutement Directeur Général des Services - Analyse de la régularité

N.Réf. : 2025-1555

Madame Le Maire,

Vous nous avez saisi d'une demande visant à apprécier le contexte juridique ayant conduit, en 2021, au recrutement du Directeur Général des Services de la Commune par voie contractuelle.

En effet, la Chambre Régionale des Comptes a considéré, dans le cadre de son rapport définitif du 20 novembre 2025, que le recrutement, par la commune de Bernay, d'un agent contractuel sur l'emploi de Directeur Général des Services serait irrégulier car contraire aux dispositions de l'article L. 343-1 du Code Général de la Fonction Publique qui réservent cette faculté aux seules communes et établissements publics de coopération intercommunales à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants.

(i) **En droit**, Il n'est pas contesté que les dispositions de l'article L. 311-1 et de l'article L. 412-6 du Code Général de la Fonction Publique réservent les emplois fonctionnels permanent de direction de la fonction publique territoriale à des agents titulaires affectés par voie de détachement.

SELARL au capital de 120.000 €
SIRET 834 337 891 00024 - RCS Paris
TVA intracommunautaire FR77 834 337 891
Toque : A 0712

Il n'est pas non plus contesté que l'article 7 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 précise que ne peuvent être détachés sur un emploi de Directeur Général des Services d'une commune de 2 000 à 40 000 habitants que des fonctionnaires de catégorie A.

Cependant, rappelons qu'il existe également une règle générale posée à l'article L. 332-8 du même code (anciennement article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984) qui dispose que « *par dérogation au principe énoncé à l'article L. 311-1 (i.e. l'affectation de fonctionnaires titulaires sur des emplois permanents) et sous réserve que cette vacance ait donné lieu aux formalités prévues à l'article L. 313-1, des emplois permanents peuvent être également occupés de manière permanente **par des agents contractuels territoriaux [...] lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifie et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code*** ».

Cette dernière disposition, du fait de son caractère général, pouvait donc être interprétée comme une dérogation possible à l'obligation posée à l'article L. 412-6 et à l'article 7 du décret précité, permettant ainsi aux Communes de moins de 40 000 habitants de recourir à des agents contractuels pour cet emploi fonctionnel dès lors qu'il était démontré l'existence d'un besoin qui n'a pas pu être satisfait, faute d'agent titulaire intéressé.

Cette interprétation des dispositions précitées apparaissait, en 2020 (date de recrutement du Directeur Général des Services de la Commune), d'autant plus justifiée qu'elle avait fait l'objet d'une validation dans le cadre d'une réponse ministérielle du 8 septembre 2007 dans laquelle le gouvernement avait considéré que :

« L'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale. Seules les collectivités territoriales les plus importantes peuvent recourir à ce dernier dispositif. Ainsi, pour l'emploi de directeur général des services, seuls les régions, les départements, les communes de plus de

80 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants peuvent également procéder à un recrutement direct en application de l'article 47 précité. Pour les autres collectivités, il convient de pourvoir ces emplois en recourant à des fonctionnaires, en application des dispositions réglementaires régissant les emplois administratifs ou techniques de direction. Lorsque l'emploi doit être pourvu par un fonctionnaire tel qu'évoqué ci-dessus, le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit des possibilités de recourir, à titre dérogatoire, à un agent contractuel dans des conditions précises ».

(ii) **Toujours en droit**, et dans le prolongement de ce qui précède, il ressort des éléments communiqués par la Commune que la question du recrutement de cet agent sur le fondement des dispositions précitées avait pu être évoqué, à l'époque, avec le Centre de Gestion.

En effet, ce dernier avait été saisi, le 12 novembre 2020 d'une demande d'information concernant précisément le recrutement du nouveau Directeur Général de Services par contrat. Le Centre de Gestion avait, *dans un premier temps*, évoqué les dispositions de l'ancien article 47 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 pour conclure, à l'instar de la Chambre, à l'impossibilité de recruter par contrat sur un tel poste dans le cas présent.

Cependant, *dans un second temps*, et notamment après la transmission des éléments précités, le Centre de Gestion avait pu admettre l'interprétation de la Commune fondée sur les dispositions de l'article L. 332-8 du Code précité.

De la même façon, il sera relevé que les services préfectoraux, dans le cadre du contrôle de légalité de la délibération en cause, n'ont émis aucune observation ou même interrogation sur la légalité de celle-ci lors de sa transmission par la Commune.

(iii) **Dans le cas présent**, force est de constater que les décisions jurisprudentielle postérieures, bien qu'elles n'aient, à notre connaissance, pas encore été confirmées par le Conseil d'Etat, semblent converger sur le fait que les dispositions générales de l'article L. 332-8 du Code Général de la Fonction Publique ne s'appliqueraient pas au régime des emplois fonctionnels des collectivités territoriales, contrairement à ce qui avait été évoqué dans le cadre de la réponse ministérielle de 2007.

Partant, la position retenue par la Chambre Régionale des Comptes dans le cadre de son rapport du 20 novembre 2025 est cohérente avec la position jurisprudentielle actuelle de plusieurs juridictions du fond et doit être considéré comme l'état actuel du droit.

Toutefois, et comme exposé précédemment, à la date de la délibération litigieuse, l'état du droit applicable et notamment l'absence d'opposition du Centre de Gestion et de la Préfecture, renforcé par un état jurisprudentiel peu développé et mouvant pouvait légitimement conduire la Commune de Bernay à retenir une interprétation différente et autoriser le recrutement d'un agent contractuel au poste de Directeur Général des Services sur le fondement de l'article L. 332-8 du Code Général de la Fonction Publique « *compte tenu du recrutement infructueux d'un agent titulaire et de la haute technicité des fonctions* ».

En espérant avoir répondu à vos interrogations et restant à votre disposition pour toute précision complémentaire, je vous prie de croire, madame le Maire, en l'assurance de sincères salutations

Charles PAREYDT
Pour la SELARL PAREYDT-GOHON
Avocat associé



Marie-Lyne VAGNER
Maire de Bernay

Bien cordialement



Votre correspondant : Cabinet du Maire
Téléphone : 02 32 46 63 30 – Courriel : cabinet.mairie@bernay27.fr



« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Normandie

21 rue Bouquet

CS 11110

74164 ROUEN Cedex

Tel. 02 35 07 92 00

www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie