

Lexbase Hebdo édition publique n°411 du 7 avril 2016

[Collectivités territoriales] Jurisprudence

Transfert de compétences : le transfert du solde du compte administratif doit faire l'objet de délibérations concordantes entre la commune et l'intercommunalité

N° Lexbase : N2197BWB



par Emmanuel Lambert, Avocat au barreau de Dijon

Réf. : CE 3° et 8° s-s-r., 25 mars 2016, n° 386 623, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A3882RAZ)

Dans un arrêt rendu le 25 mars 2016, la Haute juridiction administrative indique, s'agissant des transferts de compétence entre deux personnes publiques, qu'une commune nouvellement incluse dans le périmètre d'un syndicat d'adduction d'eau potable et d'assainissement ne peut lui réclamer la prise en charge du déficit apparaissant au compte administratif du budget annexe du service public à caractère industriel ou commercial transféré.

Par un arrêté préfectoral du 31 août 2005, une commune a été autorisée à adhérer à un syndicat d'adduction d'eau potable et d'assainissement, lui transférant à cette occasion sa compétence eau.

Suivant l'article L. 1321-1 du Code général des collectivités territoriales (N° Lexbase : L9584DNB), le transfert d'une compétence entraîne, de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

Dans l'espèce, le solde du compte administratif du budget annexe du service public de l'eau était déficitaire. Se fondant sur l'article précité du Code général des collectivités territoriales, la commune a demandé le transfert du déficit à l'intercommunalité nouvellement compétente. Le refus opposé par cette dernière a conduit la juridiction administrative juger de cette affaire.

Dans la décision rapportée venant confirmer l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 21 octobre 2014 (1), le Conseil d'Etat a jugé que *"le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel ou commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés ; [...] que les dispositions [du Code général des collectivités territoriales] n'imposaient pas le transfert du solde du compte administratif du budget annexe du service transféré au [syndicat] par la commune [...]"*.

Cette position interroge les notions de biens meubles et immeubles et de droits et obligations dans le dispositif du transfert de compétences (I) et de l'articulation de la décision du Conseil d'Etat avec les règles de reversement des excédents des budget annexes des services publics industriels vers les budgets principaux ou de prise en charge par ces derniers des déficits (II).

La décision du Conseil d'Etat laisse songeur, par ailleurs, sur l'intensité de l'obligation d'une juridiction de motiver son jugement.

I — Le transfert de la compétence eau n'implique pas de lege le transfert du solde du compte administratif

L'article L. 5211-18 du Code général des collectivités territoriales (N° Lexbase : L9119IN3) dispose que *"le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1"* qui prévoit, quant à lui, que *"le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence"*.

Ces dispositions laissent apparaître le caractère attractif du transfert d'une compétence, s'agissant des biens, des droits et des obligations qui lui sont attachés et qui doivent suivre la compétence transférée.

En effet, la notion de biens s'avère extrêmement englobante. Selon le Code civil, tous les biens sont meubles ou immeubles. Les biens corporels désignent les biens matériels tandis que les biens incorporels sont des biens ou des valeurs qui n'ont pas d'existence matérielle comme les droits de créances par exemple.

"Mise au pluriel, l'expression 'biens', englobe la totalité des meubles et des immeubles appartenant à une personne : l'ensemble de ses biens et de ses droits et actions constitue son patrimoine", explique Serge Braudo, conseiller honoraire à la cour d'appel de Versailles dans son dictionnaire juridique.

Il paraît, dès lors, difficile d'imaginer que la moindre parcelle du volet financier du transfert échappe à ces définitions.

Pour autant, le Conseil d'Etat limite cette attractivité. Ainsi, il a par exemple jugé que le transfert des biens et des droits et des obligations afférents n'a ni pour objet, ni pour effet d'inclure les créances qui résultent de contrats conclus par la commune et venus à expiration avant le transfert, alors même que ces contrats auraient été conclus dans le cadre de l'exercice de ces compétences ultérieurement transférées (2).

La Haute juridiction limite plus encore le périmètre du transfert en excluant le solde du compte administratif, en relevant que ce solde -déficitaire ou excédentaire— ne constitue ni un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés.

L'analyse du Conseil d'Etat repose vraisemblablement sur le fait que le solde du compte administratif s'analyse en un flux, une photographie comptable.

Mais lors du transfert de la compétence eau au cas particulier, ce solde va nécessairement intégrer le budget communal. En effet, le processus est le suivant : la commune clôt le budget annexe puis elle réintègre le résultat dans le budget général et enfin la compétence est transférée.

Le solde deviendra alors un actif financier du budget communal qui répondra à la définition du bien donnée par le code Civil. Le raisonnement vaut pour toutes les compétences exercées dans le cadre d'un service public industriel et commercial comportant un budget annexe.

N'eût-il pas été légitime, dès lors, d'anticiper la mutation du solde en actif financier afin qu'il soit transféré ? Un tel raisonnement permettrait une articulation plus aisée avec la jurisprudence "Bandol" (3).

II — L'articulation du transfert consensuel du solde du compte administratif et du corpus normatif relatif au reversement des excédents et la prise en charge des déficits par le budget général

Il résulte de l'article L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales (N° Lexbase : L8808AAH), qui dispose que *"les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses"*, que le budget général de la commune n'a pas vocation à équilibrer le budget annexe d'un service public industriel et commercial, sous réserve des dérogations expressément prévues par la loi. Inversement, ces budgets annexes n'ont pas vocation à alimenter le budget général de la commune puisque les tarifs doivent être déterminés afin de couvrir strictement les besoins du service et la satisfaction des usagers.

Intégrer le solde déficitaire d'un budget annexe dans le budget général semble contrevenir à ce principe car ce dernier absorbe le déficit du service public industriel et commercial concerné.

Il doit être relevé que l'article L. 2224-2 du même code (N° Lexbase : L9627INU) dispose qu'*"il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1"*.

Au nombre des dérogations figure notamment celle relative aux services publics de l'eau et de l'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants.

La décision du Conseil d'Etat serait-elle un arrêt d'espèce dans la mesure où la commune compte moins de 500 habitants ? Mais dans ce cas, n'aurait-il pas dû revenir à la commune seule de décider la prise en charge ou non du déficit du budget annexe par son budget général ? En l'espèce, c'est le syndicat qui a refusé la prise en charge du déficit par le budget eau.

S'agissant des excédents, les articles R. 2221-48 (N° Lexbase : L1511ALK) et R. 2221-90 (N° Lexbase : L1553AL4) du Code général des collectivités territoriales prévoient les mécanismes d'affectation du résultat d'un budget annexe d'un service public industriel et commercial. Ils disposent que ce dernier doit être affecté en priorité au financement des diverses dépenses d'investissement et que seul le solde subsistant éventuellement après prise en compte de ces dépenses peut être reversé à la collectivité de rattachement. Ainsi, la possibilité de reverser l'excédent d'exploitation au budget général existe, mais cette opération ne peut intervenir qu'après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement.

Ces articles s'inscrivent dans la jurisprudence "Bandol" par laquelle le Conseil d'Etat a jugé que la règle d'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux ne fait pas obstacle à l'affectation au budget général de l'excédent dégagé par un tel budget annexe mais que ce reversement ne saurait, sans erreur manifeste d'appréciation, concerner des excédents nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme.

La décision commentée ne nous semble pas devoir être interprétée comme autorisant, sans condition, le reversement des excédents des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux vers les budgets principaux ni la reprise par eux des déficits, ce qui reviendrait à vider de sa substance l'idée même du budget annexe.

III — La motivation suffisante de l'arrêt de la cour administrative de Lyon

La cour administrative d'appel de Lyon, pour fonder son arrêt, cite les articles L. 5211-18 et L. 1321-1 (N° Lexbase : L9584DNB) du Code général des collectivités territoriales et affirme que *"ces dispositions ne s'appliquent pas au résultat budgétaire du service transféré dont la prise en charge ne peut résulter que de la volonté des collectivités concernées"*.

Elle n'explique malheureusement pas pourquoi.

Rappelons que l'article L. 9 du Code de justice administrative (N° Lexbase : L2616ALH) dispose que les jugements sont motivés.

Le Conseil d'Etat juge pourtant que la motivation par renvoi aux textes est suffisante. La Haute juridiction prend tout de même le soin d'apporter d'utiles précisions qui ne vont pas de soi et qui, tout autant discutables, ont le mérite d'être présentes dans le corps de la décision.

(1) CAA Lyon, 3ème ch., 21 octobre 2014, n° 13LY02 970 (N° Lexbase : A2923MZB).

(2) CE, 3 décembre 2014, n° 383 865 (N° Lexbase : A9086M4B).

(3) CE, 9 avril 1999, n° 170 999 (N° Lexbase : A4723AX9).