



Avis n° 2019-0311

Séance du 27 novembre 2019

Séance plénière

AVIS

Article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales

Budget 2019

REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES,

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-15, L. 1612-19, R. 1612-14 et R. 1612-32 et suivants ;

VU le code des juridictions financières, notamment son article L. 232-1 ;

VU la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

VU le code des transports ;

VU la lettre du 21 octobre 2019, enregistrée au greffe le 23 octobre 2019, par laquelle le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, a saisi la chambre sur le fondement de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales afin de constater le défaut d'inscription d'une dépense obligatoire au budget de la région Auvergne-Rhône-Alpes ;

VU la lettre du 29 octobre 2019 du président de la 5^{ème} section informant le président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes de la saisine ;

VU les observations présentées par la région le 12 novembre 2019 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Joris MARTIN, conseiller ;

VU les conclusions du ministère public ;

Après avoir entendu M. Joris MARTIN, conseiller, en son rapport ;

CONSIDERANT CE QUI SUIVIT :

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE

1. Selon le deuxième alinéa de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales : « *La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée* ».

2. L'article R. 1612-32 de ce code exige que : « *La saisine de la chambre régionale des comptes prévue à l'article L. 1612-15 doit être motivée, chiffrée et appuyée de toutes justifications utiles (...)* ». L'article R. 1612-34 du même code prévoit que : « *La chambre régionale des comptes se prononce sur la recevabilité de la demande. Elle constate notamment la qualité du demandeur et, s'il y a lieu, l'intérêt qu'il a à agir* ».

3. Le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, est le préfet territorialement compétent. La saisine du représentant de l'Etat était chiffrée et accompagnée des documents budgétaires de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

4. Cette saisine est, par suite, recevable.

SUR LE DELAI IMPARTI A LA CHAMBRE POUR RENDRE SON AVIS

5. L'article R. 1612-8 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Lorsque la chambre régionale des comptes est saisie par le représentant de l'Etat d'une décision budgétaire ou d'un compte administratif, le délai dont elle dispose pour formuler des propositions court à compter de la réception au greffe de l'ensemble des documents dont la production est requise selon le cas par les articles R. 1612-16, R. 1612-19, R. 1612-23, R. 1612-24 et R. 1612-27. Ces dispositions sont applicables lorsque la chambre est saisie d'une demande d'inscription d'une dépense obligatoire au budget d'une collectivité ou d'un établissement public local.* »

6. Au cas d'espèce, le budget de l'exercice en cours de la région a été transmis à la chambre le 5 novembre. Le délai d'un mois imparti à la chambre court donc à compter de cette date.

SUR L'OBJET DE LA SAISINE

7. Par courrier du 21 octobre 2019, enregistré au greffe de la chambre le 23 octobre 2019, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, a saisi la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales afin de constater le défaut d'inscription au budget de la région d'Auvergne-Rhône-Alpes d'une dépense de 6 644 445,85 € due à la communauté d'agglomération de l'Ouest rhodanien (COR). Il estime, en effet, que cette dépense est obligatoire pour compenser les charges transférées à la COR. En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), la COR est en effet devenue compétente le 1^{er} janvier 2017 pour l'organisation des transports non urbains, et pour l'organisation des transports scolaires.

SUR LES OBSERVATIONS DE LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

8. En ses observations, la région indique que les difficultés de financement de la compétence transport exercée par la COR ont pour origine l'exclusion, à la demande du préfet, du ressort territorial de la COR lors de la commission locale pour l'évaluation des charges et ressources

transférées, réunie en 2016 entre le département du Rhône et la région Auvergne-Rhône-Alpes concernant les transferts de compétences en matière de transport. Elle fait valoir que cette exclusion la prive d'une fraction de la compensation financière due par le département du Rhône à son profit.

9. La région indique ne pas contester la source de l'obligation lui imposant de financer la COR au titre du transfert des compétences concernant le transport non-urbain interne au 1^{er} janvier 2017 et le transport scolaire interne au 1^{er} septembre 2017. Elle soutient néanmoins avoir droit en application du V de l'article 133 de la loi NOTRe à une compensation financière de la part du département lui permettant d'assurer le financement de la COR. Elle explique ainsi avoir saisi le tribunal administratif de Lyon à fin d'annulation de l'arrêté préfectoral du 5 juillet 2018 et par voie d'exception d'illégalité l'arrêté préfectoral du 22 décembre 2016 en ce que ces actes mettent à sa charge le financement de la COR par la région sans prévoir la compensation financière due par le département à son profit.

10. La région souligne que l'arrêté préfectoral du 5 juillet 2018 attaqué ne fixe aucun montant. Elle expose que la saisine préfectorale retient un montant calculé sur la base des chiffres constatés sur les exercices 2017 et 2018, qui sont plus élevés que ceux constatés à la date du transfert de compétence. Elle demande à la chambre régionale des comptes de considérer que la dépense mentionnée dans la saisine du préfet ne satisfait pas aux critères permettant de constater qu'une dépense revêt un caractère obligatoire car elle n'apparaît ni échue, ni liquide et fait l'objet d'une contestation sérieuse devant le juge administratif.

SUR LA CARACTERE OBLIGATOIRE DE LA DEPENSE

Sur les critères permettant de caractériser une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612- 15 du code général des collectivités territoriales :

11. Selon le premier alinéa de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, « *ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Il résulte de ces dispositions que la chambre régionale des comptes ne peut constater qu'une dépense est obligatoire pour une collectivité et mettre celle-ci en demeure de l'inscrire à son budget qu'en ce qui concerne les dettes échues, certaines, liquides et non contestées dans leur principe et dans leur montant, et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligations.

12. Saisie sur le fondement de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, la chambre régionale des comptes s'assure en premier lieu que la dépense litigieuse est, d'une part, fondée sur une source certaine d'obligation et, d'autre part, présente un caractère échue et liquide. Une créance apparaît liquide lorsque son montant est précisément déterminé selon les formes prévues. Si ces conditions sont réunies, il lui appartient ensuite de vérifier que la dépense n'est pas sérieusement contestée par le débiteur. A cette occasion, son office ne lui permet en aucun cas de se prononcer sur le fond en lieu et place du juge compétent, administratif ou judiciaire.

Sur la source de l'obligation :

13. Aux termes de l'article L. 3111-1 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi dite NOTRe du 7 août 2015 : « *Sans préjudice des articles L. 3111-17 et L. 3421-2, les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. (...)* ». Aux termes de l'article L. 3111-7 de ce même code : « *Les transports scolaires sont des services réguliers publics. La région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports.* ». Selon le dernier alinéa de l'article 15 de la loi NOTRe :

« Le présent article s'applique à compter du 1^{er} janvier 2017, à l'exception des 5° à 9° du I et des II à IV qui entrent en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2017. »

14. Ces dispositions ont eu pour effet de transférer du département du Rhône à la région Auvergne-Rhône-Alpes, d'une part, au 1^{er} janvier 2017, les services de transport non-urbain, régulier et à la demande, et, d'autre part, au 1^{er} septembre 2017, les services de transport scolaires.

15. En outre, l'article 18 de la loi NOTRe organise également le transfert de la compétence du transport routier de voyageur vers les autorités organisatrices de la mobilité qui sont, dans leur ressort territorial, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transports. Or, la communauté de communes de l'ouest rhôdanien s'est transformée en communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2016. De ce fait, elle est devenue autorité compétente pour organiser la mobilité sur son territoire en vertu de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

16. Les modalités de ce second transfert sont fixées par l'article L. 3111-5 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 18 de la loi NOTRe : *« Sans préjudice du premier alinéa de l'article L. 3111-8, en cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de mobilité, ou de modification du ressort territorial d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de mobilité, entraînant l'inclusion de services de transport public existants, réguliers ou à la demande, organisés par une région, un département ou un syndicat mixte, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de mobilité est substitué à l'autorité organisatrice de transport antérieurement compétente dans l'ensemble de ses droits et obligations pour l'exécution des services de transport publics désormais intégralement effectués sur son ressort territorial. Cette substitution intervient dans un délai d'un an à compter de cette création ou modification. / Une convention entre les autorités organisatrices concernées fixe les modalités du transfert et les conditions de financement des services de transport non urbains transférés, en tenant compte notamment d'une éventuelle modification du périmètre de l'assiette du versement transport. En cas de litige, le second alinéa de l'article L. 3111-8 s'applique aux procédures d'arbitrage. »*

17. Au cas d'espèce, à défaut de la conclusion d'une convention entre la COR et le département du Rhône au cours de l'exercice 2016, la COR est devenue compétente en matière de transports non-urbains et transports scolaires au 1^{er} janvier 2017.

18. En ce qui concerne les modalités de compensation financière, l'article L. 3111-8 du code des transports dispose : *« (...) Les procédures d'arbitrage par l'autorité administrative compétente de l'Etat, en cas de litige, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. En ce qui concerne les modalités financières du transfert, cet arbitrage prend en compte le montant des dépenses effectuées par la région au titre des compétences transférées à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains au cours de l'année scolaire précédant le transfert, de sorte que soit assurée la compensation intégrale des moyens nécessaires à l'exercice de la compétence transférée. »*

19. Il résulte ainsi des dispositions combinées des article 15 et 18 de la loi NOTRe que la COR, devenue compétente en matière de mobilité le 1^{er} janvier 2017, est en droit d'obtenir la compensation intégrale, par la région, des moyens nécessaires à l'exercice de cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2017 en matière de transports non-urbains et à compter du 1^{er} septembre 2017, en matière de transports scolaires.

20. En conséquence, la dépense objet de la saisine concernant la compensation due par la région à la COR au titre du transfert de la compétence transport interne non-urbain au

1^{er} janvier 2017 et de la compétence transport interne scolaire au 1^{er} septembre 2017 résulte de la loi. Cette dépense apparaît ainsi certaine en son principe.

Sur le caractère échu et liquide de la dette :

21. Il résulte de ce qui précède que l'obligation de conventionnement visée au dernier alinéa de l'article L. 3111-5 du code des transports aurait dû concerner la COR et la région dès le 1^{er} janvier 2017 pour les transports non-urbains. S'agissant des transports scolaires, cette obligation aurait dû concerner, d'une part, la COR et le département du Rhône pour la période courant du 1^{er} janvier 2017 au 1^{er} septembre 2017 et, d'autre part, la COR et la région Auvergne-Rhône-Alpes à compter du 1^{er} septembre 2017. Ces conventions auraient dû déterminer le montant de la compensation financière versée par les collectivités concernées à la nouvelle autorité organisatrice de la mobilité pour le financement de ces compétences transférées. Au cas d'espèce, aucune convention relative à ce point n'a été conclue entre, d'une part, la COR et, d'autre part, le département du Rhône ou la région Auvergne-Rhône-Alpes.

22. En cas de désaccord entre les collectivités concernées par les transferts de compétences de l'article 18 de la loi NOTRe, l'article L. 3111-5 du code des transports renvoie, ainsi qu'il a été exposé, au second alinéa de l'article L. 3111-8 du même code. La procédure d'arbitrage devant être suivie par le représentant de l'Etat est précisée par les articles R. 3111-22 et R. 3111-23 du code des transports. Ces articles disposent en substance que si les parties le lui demandent ou si aucune convention n'est conclue dans un délai de trois mois suivant le transfert de compétence, le préfet de région transmet le dossier au président de la chambre régionale des comptes qui désigne un magistrat chargé de concilier les parties ou, à défaut, de présenter des propositions au préfet. Ce dernier fixe alors, par arrêté préfectoral, les conditions de financements des services de transports concernés.

23. Il résulte des pièces du dossier que s'agissant des relations entre la COR et le département du Rhône, le préfet du Rhône a saisi, conformément à l'article R. 3111-22 du code des transports, la présidente de la chambre régionale des comptes par un courrier du 2 mai 2018. Le magistrat désigné par la présidente de la chambre régionale des comptes a transmis le 18 juin 2018 une proposition au préfet, acceptée par les parties. Conformément à cette dernière, le préfet a fixé par un arrêté préfectoral du 5 juillet 2018 à 1 441 030,56 € le montant de la compensation due par le département du Rhône à la COR au titre des transports scolaires pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 1^{er} septembre 2017. Par le même arrêté, le préfet a également indiqué que le financement de compensation due à la communauté d'agglomération de l'Ouest rhodanien incombe également à la région Auvergne-Rhône-Alpes depuis le 1^{er} janvier 2017 pour les transports non urbains et depuis le 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires.

24. En ce qui concerne l'obligation de financement pesant sur la région au bénéfice de la COR et objet de la présente saisine, le préfet a saisi la présidente de la chambre régionale des comptes par un courrier du 12 février 2019. Le magistrat désigné a transmis une proposition d'arbitrage au représentant de l'Etat le 3 juin 2019.

25. La chambre relève qu'à la suite de cette proposition en date du 3 juin 2019, le préfet n'a pas fixé par arrêté le montant de la compensation due par la région à la COR contrairement aux dispositions de l'article R. 3111-23 du code des transports, seul un arrêté pouvant fixer le montant de la compensation en cause.

26. En outre, il résulte de l'instruction que le montant de la dépense mentionnée dans la saisine a été établi sur la base des charges constatées par le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) pour les lignes internes à la COR sur les exercices 2017 et 2018, soit postérieurement au transfert de compétence alors que l'article

L. 3111-8 du code des transports vise une période de référence précédant le transfert de compétence. Un tel mode de calcul, qui pourrait servir de référence lors d'une tentative de conciliation, requiert l'accord des parties.

27. Il ressort de ces éléments de fait et de droit que la dette concernée, si elle est certaine dans son principe, n'apparaît ni échue, ni liquide faute de convention ou d'arrêté préfectoral en fixant le montant. Elle n'est dès lors pas exigible.

28. En conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen tenant à l'existence d'une contestation sérieuse, la dépense objet de la saisine ne peut présenter, en l'état, un caractère obligatoire au sens des dispositions de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

PAR CES MOTIFS

Article 1 : **DECLARE** recevable la saisine du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, introduite sur le fondement de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

Article 2 : **DIT** que la dépense de 6 644 445,85 € ne présente pas un caractère obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

Article 3 : **DIT** qu'il n'y pas lieu, en conséquence, de mettre en demeure la collectivité d'inscrire la dépense à son budget.

Article 4 : **DIT** que le présent avis sera notifié au président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes, directeur départemental des finances publiques du Rhône.

Article 5 : **RAPPELLE** que le conseil régional doit être tenu informé, dès sa plus proche réunion, du présent avis conformément aux dispositions de l'article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales.

Article 6 : **RAPPELLE** que le présent avis sera communicable aux tiers, dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité, en application des dispositions de l'article R. 1612-14 susvisé du code général des collectivités territoriales.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, séance plénière, le vingt-sept novembre deux mille dix-neuf.

Présents : Mme Marie-Christine DOKHÉLAR, présidente, présidente de séance ;
M. Michel PROVOST, vice-président ;
M. Gérard CHAUVET, président de section,
Mme Geneviève GUYENOT, présidente de section ;
M. Jean-Pierre ROUSSELLE, président de section
M. Nicolas FERRU, président de section ;
M. Jean-Marc DANIELE, premier conseiller ;
Mme Jennifer EL-BAZ, conseillère ;
M. Joris MARTIN, conseiller, rapporteur.

Le rapporteur

La présidente de la chambre
régionale des comptes

Joris MARTIN

Marie-Christine DOKHÉLAR

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : La présente décision peut être attaquée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.