

## LA FERMETE DES JURIDICTIONS FINANCIERES FACE AUX « BUDGETS DE REVOLTE » VOTES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CRC Bretagne, 31 août 2010, Département des Côtes d'Armor, avis n° 2010-17

Utilisé pour la première fois par le département de la Seine-Saint-Denis, le vote d'un budget en déséquilibre comme arme de protestation contre l'absence de compensation du transfert des charges sociales de l'État a fait des émules. Le département des Côtes d'Armor a également tenté de passer en force en inscrivant en recette le montant de la compensation des dépenses de RSA. En vain. La Chambre régionale des comptes de Bretagne, dans un avis du 31 août 2010, a invité le département à rétablir l'équilibre budgétaire de son budget supplémentaire 2010.

C'est l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui fixe le principe de l'équilibre budgétaire : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* ».

Il ressort de l'article L.1612-5 du même code que dans l'hypothèse où le budget d'une collectivité est voté en déséquilibre, c'est le préfet qui saisit la CRC dans les trente jours de la transmission de la délibération budgétaire.

La CRC constate le déséquilibre et propose à la collectivité dans les trente jours de sa saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Elle demande en outre qu'une nouvelle délibération rectifiant le budget initial soit adoptée dans le mois qui suit la communication des mesures.

La CRC contrôle cette nouvelle délibération dans les quinze jours de sa transmission. À défaut d'avoir suivi les mesures de la CRC, le budget est alors réglé et rendu exécutoire par le Préfet.

Le principe d'évaluation sincère des budgets des collectivités territoriales concerne autant les dépenses que les recettes.

En pratique, le défaut d'évaluation sincère des dépenses se caractérise par des opérations pour lesquelles les crédits nécessaires au paiement des dépenses seraient omis ou minorés, tandis qu'en ce qui concerne les recettes, on déplore fréquemment l'inscription de recettes majorées au regard des créances potentielles, plus faibles ou inexistantes.

Concrètement, et s'agissant des recettes publiques, puisque ce sont elles qui ont retenu l'attention de la CRC de Bretagne, le déséquilibre peut résulter de l'inscription d'une recette dont la date d'effet est fixée en violation du principe de non-rétroactivité des actes des collectivités territoriales (CRC Limousin, 7 octobre 1994 - CRC Centre, 30 juin 1983 - CRC Rhône-Alpes, 25 février 1983), de l'inscription de crédits sur plusieurs des mêmes lignes budgétaires pendant trois exercices successifs (CE, 9 juillet 1997, n° 103273) ou encore du traitement de subventions en ressources propres susceptibles de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts (CRC Bretagne, 6 juin 1996, n° 96-12).

Lorsque les juridictions financières sont saisies de ce type d'irrégularité, elles prononcent inmanquablement l'insincérité des budgets et imposent aux collectivités de délibérer à nouveau (article L.1612-5 du CGCT).

Toutefois, il arrive que des CRC prennent en considération des recettes dont la réalisation n'est certes pas absolument certaine mais pour lesquelles les éléments sont suffisamment

concordants pour qu'elles puissent quand même être inscrites au budget. Tel a été le cas de l'inscription par une commune à son budget d'une subvention attendue du département dans le cadre d'une opération d'investissement. Alors même que la ville n'avait pas encore déposé le dossier de demande de subvention, la Chambre a estimé qu'il suffisait que l'occurrence de l'obtention de la subvention soit raisonnable, sans qu'une preuve plus tangible ait à être apportée (CRC Franche-Comté, 20 mai 1998, n° 98-010).

C'est cette appréciation libérale qu'ont sans doute espérée les départements de Seine-Saint-Denis et des Côtes d'Armor en intégrant dans leur budget des recettes qui, selon eux, parce qu'elles correspondent aux transferts de charge que l'État n'a pas compensés, auraient dû être versées par l'État.

Les départements n'avaient pourtant pas le choix : en l'absence de versement des sommes "dues" par l'État, leur budget, dont le montant des dépenses était alors supérieur au montant des recettes, n'était pas équilibré et donc illégal.

La CRC d'Île-de-France a d'abord retenu que les recettes inscrites ne reposaient sur « *aucun élément tangible permettant de s'assurer de leur exigibilité au cours de l'année 2010* » (CRC Île-de-France, 1<sup>er</sup> juin 2010).

La CRC des Côtes d'Armor est allée plus loin en relevant qu'« *aucun texte n'impose à l'État de compenser exactement chaque année les charges exposées par les départements au titre de la mise en œuvre du RSA ; que, conformément aux principes régissant la compensation financière des transferts de compétences, les sommes transférées aux collectivités locales sont calculées sur la base des dépenses exécutées par l'État l'année précédant leur transfert ; qu'en tout état de cause, aucun élément tangible ne permet de s'assurer de l'exigibilité de cette recette au cours de l'exercice 2010 ; qu'en conséquence le caractère sincère n'est pas avéré* ».

Il a donc été enjoint au département, de délibérer afin de rétablir l'équilibre budgétaire du budget supplémentaire 2010.

Ce faisant, le département des Côtes d'Armor, comme une trentaine d'autres selon l'Association des départements de France, se trouve dans une situation très délicate qui lui impose de « trouver » 9,15 millions d'euros dans ses comptes pour équilibrer la non-compensation par l'État des transferts de charges imposés.

Considérant que cette situation porte atteinte, d'une part, aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales énoncés à l'article 72 de la Constitution et, d'autre part, à l'obligation de compensation financière prévue à l'article 72-2, les collectivités territoriales s'organisent. Le président du conseil général de Seine-Saint-Denis a ainsi saisi, le 14 décembre 2010, le tribunal administratif de Montreuil d'une question prioritaire de constitutionnalité pour confronter les dispositions constitutionnelles au dispositif législatif de compensation financière des transferts de charges tel qu'il est appliqué par les juges financiers.

**Cyrille Bardon & Caroline Gaffodio**  
Avocats au Barreau de Paris  
Cabinet Bardon - de Faÿ