

statuant

au contentieux

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N^{os} 397364, 397367, 397375, 397376,
397377, 397378, 397379, 397380

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE
et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

M. Pierre Lombard

Rapporteur

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre

de la Section du contentieux

M. Vincent Daumas

Rapporteur public

Séance du 19 avril 2017

Lecture du 12 mai 2017

Vu la procédure suivante :

1. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397364, l'Assemblée des départements de France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

2. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397367, le département des Ardennes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

.....

3. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397375, le département de la Charente-Maritime demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397376, le département d'Indre-et-Loire demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

5. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397377, le département de Loir-et-Cher demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

6. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397378, le département de l'Oise demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, le ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

.....

7. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397379, le département du Rhône demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, le ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions

économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

8. Par une requête enregistrée le 26 février 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397380, le département de Seine-et-Marne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
- la décision n° 397364 du 20 mai 2016 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'Assemblée des départements de France ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Pierre Lombard, auditeur,
- les conclusions de M. Vincent Daumas, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n^{os} 397364, 397367, 397375, 397376, 397377, 397378, 397379 et 397380 de l'Assemblée des départements de France et autres sont dirigées contre l'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015, signée par le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

2. Le département du Cher justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'instruction attaquée. Ainsi, son intervention est recevable.

3. Aux termes de l'article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : *« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. / Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. / Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».*

4. En matière d'aides aux entreprises, l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015, dispose : *« I.-Sous réserve des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. / (...) Le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8. (...) ».* La même loi du 7 août 2015 a abrogé, d'une part, l'article L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales qui permettait aux départements d'accorder des aides à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exigeait, d'autre part, l'article L. 3231-7 du même code qui permettait aux départements de participer au capital de sociétés de garantie.

5. En ce même domaine, aux termes de l'article L. 1111-10 du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 : *« I. Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. / Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services*

marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées ». L'article L. 3232-1-2 de ce code, créé par cette même loi, dispose : « *Par dérogation à l'article L. 1511-2, le département peut, par convention avec la région et en complément de celle-ci, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs au sens des articles L. 551-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. Ces aides du département ont pour objet de permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement. / Ces aides s'inscrivent dans un programme de développement rural et régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen, notifié ou exempté de notification* ». L'article L. 3231-1 de ce code dispose : « *Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes (...)* ». Aux termes de l'article L. 1511-3 : « *Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. / (...)/ Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article* ».

6. L'Assemblée des départements de France et les départements requérants soutiennent que les ministres auteurs de l'acte attaqué auraient outrepassé l'étendue de leur compétence en donnant instruction aux préfets de retenir, en veillant à l'application de la loi, une interprétation restrictive de la loi en tant qu'elle porte sur les compétences du département et ainsi d'en avoir méconnu les dispositions.

7. En premier lieu, l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales dispose : « *Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. / Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. / Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat* ». Cependant, il résulte de l'article L. 1511-2 du même code, cité au point 4, que le conseil régional, seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région, ne peut déléguer l'octroi de tout ou partie de ces aides qu'à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements, et non aux départements. Dès lors, en indiquant, en annexe de l'instruction attaquée, que « le département ne peut pas recevoir délégation de la région en matière d'aides aux entreprises », tout en précisant que cette impossibilité de délégation

qu'ils constatent est sans préjudice des compétences des départements en matière d'aides au titre de la solidarité territoriale, d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques, d'aide à l'équipement rural et d'aides à l'immobilier d'entreprise, prévues par les articles L. 1111-10, L. 3232-1-2, L. 3231-1 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, les ministres auteurs de l'instruction n'ont pas méconnu les dispositions de l'article L. 1111-8 de ce code.

8. En deuxième lieu, en faisant état, au paragraphe 4 de l'instruction attaquée, de ce que « la loi du 7 août 2015 réduit les possibilités d'intervention du département. Il n'est plus compétent en matière d'interventions économiques de droit commun. Il conserve seulement des compétences déterminées par la loi pour intervenir sur des objets spécifiques et limités s'inscrivant dans le cadre de la solidarité territoriale », les ministres auteurs de l'instruction se sont bornés à résumer le cadre général de la réforme territoriale prévue par la loi du 7 août 2015. Ils n'ont ce faisant pas méconnu les dispositions législatives fixant les compétences des départements.

9. En troisième lieu, l'instruction attaquée indique que « le département peut octroyer des aides à l'investissement des communes et de leurs groupements et contribuer au financement des projets dont ces derniers sont maîtres d'ouvrage. Cependant, la contribution du département ne peut avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise ». Toutefois, elle ajoute que « lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre, et à la demande de ceux-ci ». En disposant ainsi, les ministres auteurs de l'instruction se sont bornés à rappeler qu'une telle contribution ne peut légalement priver d'effets les règles encadrant les régimes d'aides. Ils n'ont, ainsi, fait que commenter les dispositions des premier et deuxième alinéas du I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales fixant les compétences des départements. Ils ne les ont pas méconnues.

10. En dernier lieu, par une décision du 20 mai 2016, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'Assemblée des départements de France et portant sur l'article L. 4251-16 du code général des collectivités territoriales. Par conséquent, le moyen tiré de ce que l'instruction attaquée serait illégale au motif qu'elle reprend les dispositions de cet article qui seraient contraires à la Constitution ne peut qu'être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir, tirée de l'absence de caractère impératif de l'instruction, opposée par le ministre de l'intérieur à chacune des requêtes, l'Assemblée des départements de France et les départements requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'instruction attaquée.

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du département du Cher est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'Assemblée des départements de France et autres sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'Assemblée des départements de France, au département des Ardennes, au département de la Charente-Maritime, au département d'Indre-et-Loire, au département de Loir-et-Cher, au département de l'Oise, au département du Rhône, au département de Seine-et-Marne, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.