

**CONSEIL D'ETAT**

FB

statuant

au contentieux

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N<sup>os</sup> 397366, 397381, 397382, 397383, 397384,  
397385, 397386, 397387**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
  
ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE  
et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Pierre Lombard

Rapporteur

\_\_\_\_\_  
  
Sur le rapport de la 3<sup>ème</sup> chambre

M. Vincent Daumas

de la Section du contentieux

Rapporteur public

\_\_\_\_\_  
  
Séance du 19 avril 2017

Lecture du 12 mai 2017

\_\_\_\_\_

Vu la procédure suivante :

1. Par une requête et le mémoire complémentaire, enregistrés le 26 février et le 29 mars 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 397366, 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397381, 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397382, le département de la Charente-Maritime 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397383, 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397384, 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397385, 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, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397386, 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, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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° 397387, 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

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 :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
- la décision du 20 juin 2016 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'Assemblée des départements de France ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016 statuant sur 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<sup>os</sup> 397366, 397381, 397382, 397383, 397384, 397385, 397386 et 397387 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 aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales. 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. 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 faire, dans l'exercice du contrôle de légalité et à l'occasion de l'instruction des dossiers de demande de subvention, une application restrictive de la loi en tant qu'elle porte sur les compétences du département et ainsi d'en avoir méconnu les dispositions.

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales : « *Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ». Il résulte de ces dispositions, de celles de l'article L. 3211-1 du même code citées au point 3, et en l'absence de dispositions d'attribution de compétences en matière de liaisons aériennes, qu'en indiquant, au paragraphe I – A de l'instruction attaquée, à titre d'exemple des effets de la suppression par la loi du 7 août 2015 de la clause de compétence générale, que l'intervention des départements au soutien de liaisons aériennes n'est plus possible « à moins que la liaison ait un caractère touristique indiscutablement prépondérant », les ministres auteurs de l'instruction n'ont pas méconnu les dispositions législatives fixant les compétences des départements.

6. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que le tableau, figurant en annexe de l'instruction attaquée et décrivant sous forme de listes, sur quatre colonnes, les compétences respectives des communes et de leurs groupements, des départements, des régions et de l'Etat, ne serait pas exhaustif ou décrirait de manière excessivement limitative les compétences des départements en matière de solidarité des territoires. Ce moyen ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté dans la mesure où ce tableau se présente comme un « tableau synthétique » des compétences exercées par les différents niveaux de collectivités publiques et ne prétend donc pas à l'exhaustivité.

7. En troisième lieu, l'article L. 1111-10 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 94 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dispose : « *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 défaillante 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'instruction attaquée indique que l'article 94 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République permet aux départements « de contribuer, même hors de leur champ de compétences, au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande ». L'instruction ajoute : « Il y a ici déconnexion entre compétence et financement. Le financement du département ne devra pas constituer une aide à une entreprise, même indirectement ». D'une part, en donnant ces indications, les ministres auteurs de l'instruction n'ont fait qu'explicitier l'application du premier alinéa du I de l'article L. 1111-10 cité ci-dessus. En ajoutant que la contribution du département « ne devra pas constituer une aide à une entreprise, même indirectement », ils se sont bornés à rappeler qu'une telle contribution ne peut légalement priver d'effets les règles encadrant les régimes d'aides. D'autre part, le passage de l'instruction critiquée doit être lu en tenant compte de l'annexe 5 qui mentionne, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 1111-10, que « 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, à la condition que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par le bloc communal et que l'initiative privée soit défaillante ». Il s'en suit que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les ministres auteurs de l'instruction n'ont pas méconnu les dispositions des premier et deuxième alinéas du I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

8. En quatrième lieu, aux termes du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence* » et aux termes du dernier alinéa du même article : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». L'instruction attaquée, en intimant aux préfets de faire application des règles nouvelles en matière de répartition des compétences non seulement dans le cadre du contrôle de légalité des délibérations des collectivités locales, mais également lors de l'instruction des dossiers de demandes de subvention, n'a pas méconnu ces exigences constitutionnelles qui chargent le représentant de l'Etat dans le département d'assurer le respect des lois.

9. En dernier lieu, par la décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'Assemblée des départements de France, le Conseil constitutionnel a jugé que les mots « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » figurant au premier alinéa de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, sont conformes à la Constitution. 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.

10. 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.

11. 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<sup>er</sup> : 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.