

Nos 357945,358483,358812

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION DES MAGISTRATS
DES CHAMBRES REGIONALES ET
TERRITORIALES DES COMPTES et
autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

M. Marc Pichon de Vendeuil
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Mme Suzanne von Coester
Rapporteur public

Séance du 25 février 2013
Lecture du 20 mars 2013

Vu, 1° sous le n° 357945, la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 mars et 6 avril 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, dont le siège est 31, chemin du Vallon des Escourtines à Marseille (13011), représentée par son président, M. Marc Larue, demeurant 135, ancienne route des Alpes à Aix-en-Provence (13100) et M. Daniel Gruntz, demeurant 31, chemin du Vallon des Escourtines à Marseille (13011) ; les requérants demandent au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, son article 4 en tant qu'il prévoit une date d'entrée en vigueur à trop brève échéance et, d'autre part, le décret en tant qu'il n'a pas prévu de dispositif transitoire ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de fixer la date de prise d'effet de la réforme relative au siège et au ressort des chambres régionales des comptes à une date ultérieure à celle du 2 avril 2012, et d'adopter un dispositif transitoire ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens, y compris le timbre fiscal acquitté au titre de la contribution pour l'aide juridique ;

.....

Vu, 2° sous le n° 358483, la requête, enregistrée le 12 avril 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Joëlle Beuzit, demeurant 18, boulevard Côte Blatin à Clermont-Ferrand (63000) ; Mme Beuzit demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir le même décret, en tant qu'il supprime la chambre régionale des comptes d'Auvergne ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, son article 4 en tant qu'il prévoit une date d'entrée en vigueur à trop brève échéance et, d'autre part, le décret en tant qu'il n'a pas prévu de dispositif transitoire ;

.....

Vu, 3° sous le n° 358812, la requête, enregistrée le 24 avril 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Michel Soissong, demeurant Résidence Jules Verne, appartement 8, 2 bis, rue Charles Dubois à Amiens (80000) ; M. Soissong demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir le même décret, en tant qu'il supprime la chambre régionale des comptes de Picardie et la rattache à celle de Nord-Pas-de-Calais ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler pour excès de pouvoir, son article 4 en tant qu'il prévoit une date d'entrée en vigueur à trop brève échéance et, d'autre part, le décret en tant qu'il n'a pas prévu de dispositif transitoire ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de fixer la date de prise d'effet de la réforme relative au siège et au ressort des chambres régionales des comptes à une date ultérieure à celle du 2 avril 2012, et d'adopter un dispositif transitoire ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens, y compris le timbre fiscal acquitté au titre de la contribution pour l'aide juridique ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 ;

Vu la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ;

Vu le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 ;

Vu le décret n° 2011-911 du 29 juillet 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Marc Pichon de Vendeuil, Maître des Requêtes en service extraordinaire,

- les observations de Me Foussard, avocat du Syndicat des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes pour des juridictions financières de proximité (SYMAC), de M. Larue, de M. Gruntz, du Syndicat CGT Administration centrale et services des ministères économiques, financiers et du Premier ministre, et de M. Soisson,

- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Foussard, avocat du Syndicat des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes pour des juridictions financières de proximité (SYMAC), de M. Larue, de M. Gruntz, du Syndicat CGT Administration centrale et services des ministères économiques, financiers et du Premier ministre, et de M. Soisson ;

1. Considérant que la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a procédé à une réforme de la carte des juridictions financières ; qu'à cette fin, son article 46 a modifié l'article L. 212-1 du code des juridictions financières, dont le premier alinéa dispose désormais que : « *Le siège et le ressort des chambres régionales des comptes sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Leur nombre ne peut excéder vingt* » ; que l'existence de cinq chambres régionales des comptes en outre-mer étant prévue par d'autres dispositions législatives de ce code, la modification ainsi apportée aux dispositions de son article L. 212-1 impliquait la suppression d'au moins sept chambres régionales des comptes en métropole ;

2. Considérant que le décret du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a supprimé sept chambres régionales des comptes en rattachant leur ressort à celui d'une chambre voisine couvrant, après cette modification, un ressort

correspondant à deux régions ; que l'article 4 de ce décret a fixé la date d'entrée en vigueur de ces dispositions au 2 avril 2012 ;

3. Considérant que par trois requêtes distinctes, l'Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, devenue Syndicat des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes pour des juridictions financières de proximité, M. Larue et M. Gruntz, d'une part, Mme Beuzit, d'autre part, et M. Soisson, enfin, demandent l'annulation du décret du 23 février 2012 ; qu'il y a lieu de joindre ces trois requêtes pour statuer par une seule décision ;

Sur l'intervention du syndicat CGT Administration centrale et services des ministères économiques, financiers et du Premier ministre :

4. Considérant que ce syndicat a intérêt à l'annulation du décret attaqué ; que son intervention au soutien de la requête n° 357945 est, dès lors, recevable ;

Sur la légalité externe :

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* » ; que, s'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte ; que le décret attaqué n'appelle aucune mesure réglementaire ou individuelle d'exécution de la part des ministres chargés des finances, du budget, de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de l'outre-mer ; que, par suite, il a pu légalement être pris sans que ces ministres y apposent leur contreseing ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, les comités techniques sont consultés « *sur les questions et projets de textes relatifs : / 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services (...)* » ; que le comité technique placé auprès du premier président de la Cour des comptes a été institué par un décret du 29 juillet 2011 ; que selon l'article 2 de ce décret, ce comité technique « *est seul compétent pour connaître des questions et projets de textes intéressant les services et les personnels administratifs et techniques de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, dans les domaines énumérés aux articles 34, 36 et 37 du décret du 15 février 2011 susvisé, sous réserve des compétences propres conférées en ces mêmes domaines au Conseil supérieur de la Cour des comptes et au Conseil supérieur des chambres régionales des comptes par le code des juridictions financières* » ; que les dispositions du décret attaqué entraînent, du fait des conséquences qu'elles emportent sur l'organisation et le fonctionnement des services des chambres supprimées ou regroupées, dans le champ de compétence du comité technique placé auprès du premier président de la Cour des comptes ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 29 juillet 2011 l'ayant institué, ce comité technique est régi, sous réserve de ses propres dispositions, par les dispositions du décret du 15 février 2011, dont l'article 43 dispose que : « *Chaque comité établit son règlement intérieur selon un règlement type établi après avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat* » ; que selon l'article 48 du même décret : « *Lorsqu'un projet de texte recueille un vote défavorable unanime, le projet fait l'objet d'un réexamen et une nouvelle*

délibération est organisée dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours et excéder trente jours » ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 46 de ce décret : « Lorsque le quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est envoyée dans le délai de huit jours aux membres du comité qui siège alors valablement sur le même ordre du jour quel que soit le nombre de représentants du personnel présents. Il ne peut alors être fait application des dispositions prévues par l'article 48 du présent décret » ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le comité technique a été convoqué le 3 février 2012 en vue de sa consultation sur le projet de décret litigieux ; que le quorum n'ayant pas été atteint, le comité a été de nouveau convoqué le 13 février 2012 et a émis, lors de cette séance, un avis défavorable à l'unanimité sur le projet de décret ; que si les requérants soutiennent que le comité technique aurait dû être convoqué de nouveau en invoquant les dispositions de l'article 18 du règlement intérieur de ce comité, aux termes desquelles « *en cas de vote unanime défavorable des représentants du personnel présents ayant voix délibérative sur un projet de texte, ce projet fait l'objet d'un réexamen et une nouvelle délibération est organisée dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours et excéder trente jours* », ces dispositions ne sauraient prévaloir sur celles de l'article 46 citées ci-dessus du décret du 15 février 2011, en vertu desquelles l'obligation de réexamen d'un projet de texte en cas de vote défavorable unanime ne s'applique pas quand cet avis a été émis lors d'une séance convoquée à la suite d'une première séance lors de laquelle le quorum n'a pas été atteint ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 212-16 du code des juridictions financières, le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes est « *consulté sur toute question relative à l'organisation, au fonctionnement ou à la compétence des chambres régionales* » ; qu'il résulte de ces dispositions que la consultation de cet organisme était obligatoire préalablement à l'édition du décret en Conseil d'Etat attaqué ; que le sens des positions prises par le Conseil supérieur sur les principales questions posées par le projet de décret devait dès lors être communiqué à la section administrative compétente du Conseil d'Etat et à l'auteur du décret ; qu'il ressort des mesures d'instruction auxquelles il a été procédé que lors de sa séance du 9 février 2012, le Conseil supérieur a donné un avis favorable à tous les articles du projet de décret sauf à son article relatif à sa date d'entrée en vigueur, sur lequel il a émis un avis défavorable, et qu'après l'examen article par article, l'ensemble du projet de décret a été soumis au vote et a recueilli un avis favorable ; qu'il résulte également de ce supplément d'instruction que, contrairement à ce qui est soutenu, l'avis transmis à la section des finances du Conseil d'Etat et au Premier ministre rendait compte de l'avis défavorable du Conseil supérieur sur l'article relatif à la date d'entrée en vigueur du décret ;

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne la modification du siège et du ressort des chambres régionales des comptes :

10. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il a été dit aux points 1 et 2, le décret attaqué, qui supprime sept chambres régionales des comptes en rattachant leur ressort à celui d'une chambre voisine couvrant, après cette modification, un ressort correspondant à deux régions, tire la conséquence nécessaire des dispositions de l'article L. 212-1 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de l'article 46 de la loi du 13 décembre 2011, qui prévoient que le nombre des chambres régionales des comptes ne peut excéder vingt ;

11. Considérant qu'en prenant en compte, pour déterminer les chambres régionales supprimées et les chambres régionales de rattachement ainsi que le siège des

nouvelles chambres regroupées, le critère du nombre de magistrats de ces juridictions qui conditionne leur niveau d'activité, afin d'obtenir une taille critique minimale permettant aux chambres de mieux accomplir leur mission, et en le combinant avec d'autres critères comme la cohérence des nouveaux ressorts, la situation immobilière ou le moins grand nombre possible de magistrats et d'agents affectés par la réorganisation, l'auteur du décret attaqué n'a pas, eu égard à la nature des attributions des chambres régionales des comptes, commis d'erreur de droit ; que dans ces conditions, le fait que des juridictions au nombre de magistrats comparable ont été traitées différemment, certaines étant supprimées alors que d'autres étaient maintenues, n'est pas de nature à entacher d'illégalité le décret attaqué ; qu'au regard des critères pris en compte et des inconvénients allégués de la réforme, en particulier la superficie importante des ressorts de certaines nouvelles chambres régionales correspondant à deux régions, le décret a pu légalement fixer comme il l'a fait le siège et le ressort des quinze chambres régionales des comptes métropolitaines ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que le décret attaqué détermine de façon claire et sans ambiguïté le siège, le ressort et l'intitulé de chaque chambre régionale des comptes ; que, par suite, il n'a pas méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ; que les difficultés alléguées que susciterait la combinaison des dispositions de ce décret avec celles de l'article 95 de la loi du 12 mars 2012, qui a ultérieurement modifié l'article L. 221-1 du code des juridictions financières en insérant des règles relatives aux magistrats affectés dans une chambre régionale des comptes dont le siège ou le ressort est modifié en application de l'article L. 212-1 de ce code, sont, à les supposer avérées, sans incidence sur la légalité du décret attaqué ;

13. Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que la suppression de la chambre régionale des comptes d'Auvergne et son rattachement à la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes soient entachés d'erreur manifeste d'appréciation, eu égard tant au faible nombre de magistrats de la première et à son niveau d'activité réduit qu'à la cohérence du ressort de la nouvelle chambre regroupant ces deux chambres régionales ;

En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur du décret :

14. Considérant que l'exercice du pouvoir réglementaire implique pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes, puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante ; qu'en principe, les nouvelles normes ainsi édictées ont vocation à s'appliquer immédiatement, dans le respect des exigences attachées au principe de non-rétroactivité des actes administratifs ; que, toutefois, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, cette réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause ; que ces mesures transitoires peuvent résider dans le report de l'entrée en vigueur de cette réglementation nouvelle ;

15. Considérant que la mise en œuvre de la réforme de la carte des juridictions financières prévue par le décret attaqué nécessitait des mesures d'accompagnement en ce qui concerne à la fois les locaux des juridictions dont le ressort a été élargi, l'affectation des magistrats et des agents exerçant dans les juridictions supprimées et le traitement des procédures juridictionnelles en cours dans les chambres supprimées ; que ces mesures ne relevant pas du Premier ministre, le décret attaqué n'avait pas à prévoir lui-même les mesures nécessaires pour

permettre le bon fonctionnement des nouvelles chambres régionales des comptes ; qu'il appartenait toutefois au pouvoir réglementaire de définir un délai suffisant avant l'entrée en vigueur des dispositions modifiant le siège et le ressort des chambres régionales des comptes, de nature à permettre aux autorités compétentes de prendre ces mesures ;

16. Considérant qu'à la date de signature du décret attaqué, l'article L. 212-1 du code des juridictions financières avait été modifié par la loi du 13 décembre 2011 afin de régler le sort des procédures en cours à la date de modification du ressort des chambres ; qu'à la même date, le Sénat avait déjà approuvé, sur proposition de la commission mixte paritaire, les modifications de l'article L. 221-1 du même code destinées à régler les modalités d'affectation des magistrats du siège dans une chambre dont le siège ou le ressort est modifié ; qu'au demeurant, ces dispositions ont elles-mêmes été définitivement approuvées par l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2012 et promulguées le 12 mars 2012, ce qui a permis de procéder aux affectations nécessaires, dès le 2 avril 2012, dans les juridictions dont le ressort avait été élargi ; que, compte tenu de la nature des mesures à prendre et des actions déjà entreprises, et alors que la mise en œuvre du décret attaqué n'impliquait pas nécessairement la réalisation de l'ensemble des aménagements immobiliers liés à la réforme dès sa date d'entrée en vigueur, il ne ressort pas des pièces des dossiers qu'en fixant cette date au 2 avril 2012, l'auteur du décret attaqué ait fixé un délai trop bref au regard de l'exigence rappelée ci-dessus ;

17. Considérant, d'ailleurs, qu'il ressort des pièces des dossiers que les dispositions nécessaires ont pu être prises pendant ce laps de temps ; que si toutes les opérations immobilières liées au regroupement des chambres régionales des comptes n'étaient pas achevées au 2 avril 2012, les magistrats précédemment affectés dans les chambres supprimées ont pu continuer à exercer leurs fonctions, à l'exception des audiences, dans les locaux de ces chambres ; que des décrets du Président de la République du 20 mars 2012 ont par ailleurs procédé, à compter du 2 avril 2012, aux nominations des représentants du Parquet dans les sept chambres régionales des comptes compétentes ayant pour ressort deux régions ; qu'enfin, des arrêtés du premier président de la Cour des comptes ont procédé, dans le courant du mois de mars et au début du mois d'avril 2012, au transfert des procédures en cours aux nouvelles chambres régionales regroupées, à l'affectation des magistrats et des personnels des chambres et à l'accompagnement financier de la réforme ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent ;

Sur les dépens :

18. Considérant qu'il y a lieu de laisser la contribution pour l'aide juridique à la charge des requérants ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du syndicat CGT Administration centrale et services des ministères économiques, financiers et du Premier ministre est admise.

Article 2 : Les requêtes n° 357945, 358483 et 358812 sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Syndicat des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes pour des juridictions financières de proximité, premier requérant dénommé, à Mme Joëlle Beuzit, à M. Michel Soisson, au syndicat CGT Administration centrale et services des ministères économiques, financiers et du Premier ministre et au Premier ministre. Les autres requérants seront informés de la présente décision par Maître Foussard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat. Copie en sera adressée pour information au premier président de la Cour des comptes.

Délibéré dans la séance du 25 février 2013 où siégeaient : M. Jacques Arrighi de Casanova, Président adjoint de la Section du Contentieux, président ; Mme Christine Maugué, Mme Pascale Fombeur, Présidentes de sous-section ; M. Marc Sanson, M. Yves Doutriaux, M. Michel Thénault, M. François Delion, M. Mattias Guyomar, Conseillers d'Etat et M. Marc Pichon de Vendeuil, Maître des Requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Lu en séance publique le 20 mars 2013.

Le Président :

Signé : M. Jacques Arrighi de Casanova

Le rapporteur :

Signé : M. Marc Pichon de Vendeuil

Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne au Premier ministre, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire