TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX

N° 1805138, 1906244

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DE LA GIRONDE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Naud
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Bordeaux

M. Béroujon
Rapporteur public

(1ère chambre)

Audience du 30 novembre 2020
Décision du 21 décembre 2020

135-03-04
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée sous le n° 1805138 le 18 novembre 2018, et deux mémoires, enregistrés le 6 septembre 2019 et le 4 décembre 2019, le département de la Gironde, représenté par Me Goutal, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Gironde en date du 17 septembre 2018 portant à son encontre notification du niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement de 2018 à 2020 ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Gironde de fixer le niveau maximal annuel de ses dépenses réelles de fonctionnement de 2018 à 2020 sur la base d'un taux de 1,35 % ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

……

Par trois mémoires en défense, enregistrés le 5 juillet 2019, le 30 octobre 2019 et le 3 février 2020, la préfète de la Gironde conclut au rejet de la requête.

……

Par ordonnance du 9 mars 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 31 mars 2020.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 1906244 le 24 décembre 2019, le département de la Gironde, représenté par Me Goutal, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Gironde en date du 24 octobre 2019 portant à son encontre notification de la fixation à 12 848 000 euros pour l'exercice 2018 du montant de la reprise financière prévue au VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

……

Par un mémoire en défense enregistré le 4 août 2020, la préfète de la Gironde conclut au rejet de la requête.

……

Par ordonnance du 28 octobre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 16 novembre 2020.

Vu les arrêtés attaquées et les autres pièces des dossiers.

Vu :
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 ;
- le décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique, toutes les parties ayant été invitées à prendre la parole :
- le rapport de M. Naud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Béroujon, rapporteur public ;
- les observations de Me Kemarrec, pour le département de la Gironde.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 17 septembre 2018, le préfet de la Gironde a notifié au département de la Gironde, après échec des négociations avec celui-ci, le niveau maximal annuel de ses dépenses réelles de fonctionnement pour les années 2018 à 2020, en application du VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Par un arrêté du 24 octobre 2019, le préfet a notifié au département la fixation à 12 848 000 euros pour l'exercice 2018 du montant de la reprise financière prévue au VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018. Le département de la Gironde demande au tribunal, par une requête enregistrée sous le n° 1805138, l'annulation de l'arrêté du

17 septembre 2018 et, par une requête enregistrée sous le n° 1906244, l'annulation de l'arrêté du 24 octobre 2019.

2. Les requêtes n° 1805138 et n° 1906244 présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 : « *I. Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'État et (...) les départements (...) ont pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public. / (...) / À cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement : / 1° Un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement / (...) / Pour les départements (...), l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, définies respectivement aux articles L. 262-24, L. 232-1 et L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles. / (...) / IV. Sur la base du taux national fixé au III de l'article 13, le contrat fixe le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage chaque année. / (...) / B. Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent B, appliqué à la base 2017 : / 1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale (...) / V. À compter de 2018, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité territoriale (...) et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles. / (...) / VI. Pour les collectivités territoriales (...) entrant dans le champ des deux premiers alinéas du I du présent article et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même I, le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 13, après application des conditions prévues au IV du présent article. / Ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse le niveau arrêté en application du premier alinéa du présent VI. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté. / Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. / (...)* ».

En ce qui concerne l'arrêté du 17 septembre 2018 :

4. Il ressort de l'arrêté attaqué que le préfet de la Gironde a fixé le taux de croissance annuel des dépenses réelles de fonctionnement du département de la Gironde à 1,2 %, soit le taux national fixé au III de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018, sans modulation à la baisse ou à la hausse. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la population du département de la Gironde a connu entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale et que le département était ainsi éligible au premier critère de modulation à la hausse du taux de croissance annuel de ses dépenses réelles de fonctionnement, prévu au B du IV de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018. Si le préfet a

estimé que « le débat d'orientation budgétaire approuvé par la collectivité le 9 novembre 2017 a prévu une trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement pour 2018 et 2019 inférieure à l'objectif de 1,35 % résultant de l'application du facteur à la hausse à laquelle elle est éligible et qu'ainsi le taux de 1,20 % est compatible avec l'évolution des [dépenses réelles de fonctionnement] de la collectivité », une évolution prévisible des dépenses inférieure à l'objectif de 1,35 % sur les deux premiers des trois exercices ne suffit pas à justifier un taux de croissance annuel fixé à 1,2 % de 2018 à 2020. Surtout, il ne pouvait être établi par ce seul élément que l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du département sur cette période correspondrait à celle du taux national fixé au III de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018, compte tenu de la croissance de sa population, y compris en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre des allocations individuelles de solidarité incluant le revenu de solidarité active, l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap, en application du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018. À cet égard, le département démontre d'ailleurs qu'à la date de l'arrêté attaqué, alors que le budget primitif pour 2018 avait déjà été voté, la hausse de ses dépenses réelles de fonctionnement de 2017 à 2018, même en déduisant la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre des allocations individuelles de solidarité, excédait sensiblement le taux de 1,2 % et même celui de 1,35 %. Et aucun élément ne permettait de considérer que la croissance de la population constatée de 2013 à 2017 ne se poursuivrait pas. Ainsi, le préfet de la Gironde a commis une erreur manifeste d'appréciation en retenant un taux de croissance annuel limité à 1,2 %.

5. Il résulte de ce qui précède que le département de la Gironde est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de la Gironde en date du 17 septembre 2018.

<u>En ce qui concerne l'arrêté du 24 octobre 2019</u> :

6. En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale. Il incombe au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte.

7. L'arrêté du 24 octobre 2019 par lequel le préfet de la Gironde a notifié au département de la Gironde la fixation à 12 848 000 euros pour l'exercice 2018 du montant de la reprise financière prévue au VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, a été pris en application de l'arrêté du 17 septembre 2018 par lequel le préfet a notifié au département le niveau maximal annuel de ses dépenses réelles de fonctionnement de 2018 à 2020 en application du VI de l'article 29 de la même loi du 22 janvier 2018. Compte tenu de l'annulation de l'arrêté du 17 septembre 2018 résultant du présent jugement, l'arrêté du 24 octobre 2019 doit donc être annulé par voie de conséquence.

<u>Sur les conclusions à fin d'injonction</u> :

8. L'exécution du présent jugement implique nécessairement que la préfète de la Gironde notifie au département de la Gironde un niveau maximal annuel de dépenses réelles de

fonctionnement de 2018 à 2020 sur la base d'un taux de croissance annuel de 1,35 %, compte tenu de ce qui a été indiqué au point 4. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre à la préfète de procéder à cette notification dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'instance :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'État, qui est dans la présente instance la partie perdante, la somme de 1 200 euros au profit du département de la Gironde au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1er : L'arrêté du préfet de la Gironde en date du 17 septembre 2018 portant à l'encontre du département de la Gironde notification du niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement de 2018 à 2020, ainsi que l'arrêté du 24 octobre 2019 par lequel le préfet a notifié au département la fixation à 12 848 000 euros, pour l'exercice 2018, du montant de la reprise financière prévue au VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint à la préfète de la Gironde de notifier au département de la Gironde un niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement de 2018 à 2020 sur la base d'un taux de croissance annuel de 1,35 % dans un délai d'un mois suivant la notification du présent jugement.

Article 3 : L'État versera au département de la Gironde la somme de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au département de la Gironde, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et à la préfète de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 30 novembre 2020 à laquelle siégeaient :

- M. Pouget, président,
- Mme Prince-Fraysse, premier conseiller,
- M. Naud, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2020.

Le rapporteur, Le président,

G. NAUD

L. POUGET

La greffière,

I. MONTANGON

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 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,
la greffière,