

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 1809996

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. L. Rapporteur

Le Tribunal administratif de Montreuil,

M. C. Rapporteur public

(4^{ème} chambre),

Audience du 12 février 2021

Décision du 5 mars 2021

135-03-04-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 octobre 2018 et 6 septembre 2019, le département, représenté par Me Ramel, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 septembre 2018, par lequel le préfet a notifié le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement applicable au département de la de 2018 à 2020, en application du VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;

2°) d'enjoindre à cette même autorité de reprendre les négociations avec le département de la Seine-Saint-Denis en vue de la conclusion d'un contrat de maîtrise de la dépense publique locale ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le département soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- la délibération a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'elle n'a pas été précédée d'un dialogue entre le département et le préfet, en méconnaissance des dispositions du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 ;

- elle est entachée d'une erreur quant au calcul de la base retenue pour déterminer le montant des dépenses réelles de fonctionnement de 2018 à 2022, dès lors qu'auraient dû être soustraites de cette base, à savoir le montant des dépenses réelles de fonctionnement pour 2017,

les dépenses allouées par le département à la section d'investissement de ses budgets annexes ou autonomes ou encore des budgets propres des établissements publics auxquels il participe ;

- elle est entachée d'erreurs matérielles et de fait en ce qui concerne le chiffre de la moyenne nationale d'évolution démographique pour la période 2013-2018, celui de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des départements pour la période 2014-2016 et les calculs relatifs au revenu moyen par habitant, utilisés pour déterminer les critères de modulation à la hausse du taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;

- elle est entachée d'erreur de droit dès lors que le préfet de la Seine-Saint-Denis, aurait dû, en dépit de la circonstance, à la supposer même avérée, que le département ne soit pas éligible aux critères de modulation, prendre en compte la situation particulière de ce département au regard de la démographie et du taux de pauvreté pour augmenter le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et ne pas faire une application automatique du taux de 1,2 % prévu par l'article 13 III de la loi du 22 janvier 2018.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2019, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir qu'aucun des moyens que contient la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;
- le décret n° 2015-98 du 28 janvier 2015 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué en Nouvelle-Calédonie en 2014 ;
- le décret n° 2017-1681 du 13 décembre 2017 authentifiant les résultats du recensement de la population 2017 de Polynésie française ;
- le décret n° 2017-1783 du 29 décembre 2017 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- le décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;
- le décret n° 2018-1152 du 13 décembre 2018 authentifiant les résultats du recensement de la population 2018 des îles Wallis-et-Futuna ;
- 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 :

- le rapport de M. L, rapporteur ;
- les conclusions de M. C, rapporteur public ;
- les observations de Me Flocco substituant Me Ramel, représentant le département de la Seine-Saint-Denis et celles de Mme R pour le préfet.

Après avoir pris connaissance de la note en délibéré, enregistrée le 12 février 2021 et présentée par le préfet.

Considérant ce qui suit :

1. En mars 2018, le département et le préfet de ce même département ont engagé des négociations pour la conclusion d'un contrat fixant l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du département, sur le fondement des dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Aucun contrat n'ayant été conclu à la date du 30 juin 2018, le préfet a, en application du VI de ce même article 29 de la loi du 22 janvier 2018 et par un arrêté en date du 10 septembre 2018 notifié au département le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement pour les années 2018 à 2020, fixé à 1,20 % pour chaque année. Ce dernier demande l'annulation de cet arrêté.

I. Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 susvisée : « I. - *Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. / II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant : / 1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ; (...)* / III. - *L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 29 de la même loi : « I. - *Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'Etat 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 (...)* / A 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 (...) / II. - *Le contrat prévu au I est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Il est signé par le représentant de l'Etat et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale. (...)* / III. *Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement des collectivités ou établissements concernés. Elles correspondent aux opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 6, à l'exception des opérations d'ordre budgétaire, et excluent en totalité les valeurs comptables des immobilisations cédées, les différences sur réalisations (positives) transférées en investissement et les dotations aux amortissements et provisions (...)*° / 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 (...) 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 (...) a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le premier janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale (...)* / 2° *Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale (...) est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités (...)* / 3° *Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale (...) ont connu une évolution inférieure d'au moins*

1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie (...) entre 2014 et 2016 (...) / 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'Etat 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 (...) » Enfin, aux termes de l'article 1er du décret du 27 avril 2018 susvisé : « III. - Pour l'application du IV du même article, relatif à la modulation du taux de croissance annuel des dépenses réelles de fonctionnement :/1° En ce qui concerne le 1° et le 2° du A et du B, les populations prises en compte pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'une part, les départements et les régions d'autre part sont, respectivement, la population totale et la population municipale définies à l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales ;/2° En ce qui concerne le 2° du A et du B :/a) La population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est la population totale constatée par l'arrêté prévu à cet effet à l'article R. 2334-5-1 du code général des collectivités territoriales ;/b) Le revenu moyen par habitant est égal au rapport entre la somme des revenus des habitants de la collectivité ou du groupement et la population totale, le revenu pris en considération étant le dernier revenu imposable disponible (...) ».

3. En premier lieu, dès lors qu'il résulte des dispositions du quatrième alinéa du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 que le périmètre des contrats est limité au budget principal de la collectivité territoriale concernée, le département est fondé à soutenir que le préfet aurait dû, pour calculer la base prise en compte pour déterminer le plafond des dépenses réelles de fonctionnement pour les années 2018 à 2020, à savoir les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2017, défalquer les dépenses allouées par le département à la section d'investissement de ses budgets annexes ou autonomes ou des budgets propres des établissements publics auxquels le département participe et ce nonobstant la circonstance que le III de ce même article, qui précise les modalités de calcul de ces dépenses réelles de fonctionnement, ne prévoit pas cette défalcation. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'erreur de calcul sur la base retenue doit être accueilli.

4. En second et dernier lieu, il ressort de la lecture du b du III de l'article 1 du décret du 27 avril 2018 susvisé que, pour la détermination du critère de modulation du taux des dépenses réelles de fonctionnement relatif au revenu moyen, le revenu total doit, pour la collectivité locale, être rapporté à sa population totale et non à sa population communale, comme l'a fait le préfet. Ainsi calculé, le revenu moyen du département de la Seine-Saint-Denis s'établit à 11 469 euros (18 385 911 174 euros / 1 603 905 habitants). Par ailleurs, s'agissant du revenu moyen national, si les revenus des non-résidents n'ont pas à être pris en compte, contrairement à ce que soutient le département et que le préfet a par conséquent, à bon droit, fixé son montant à 981 190 219 092 euros, le département soutient que la population totale (métropole et régions d'outre-mer, auxquelles s'ajoutent Saint-Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) résultant du décret du 29 décembre 2017 susvisé est de 67 609 062 habitants et non de 68 539 605 habitants comme l'a retenu le préfet et n'est pas utilement contredit par ce dernier qui se borne à faire valoir que doivent être prises en compte les populations de la Polynésie française, de la Nouvelle Calédonie et des territoire des îles Wallis-et-Futuna, sans les chiffrer. En tout état de cause, il ressort des différents décrets authentifiant les chiffres de la population nationale consultables sur le site Légifrance, que la population totale nationale s'établit, en prenant en compte la métropole (65 694 368 habitants ; décret du 29 décembre 2017), les régions d'outre-mer (1 914 694 habitants ; décret du 29 décembre 2017), Saint-Barthélemy (9 743 habitants ; décret du 29 décembre 2017), Saint-Martin (36 509 habitants ; décret du 29 décembre 2017), Saint-Pierre-et-Miquelon (6 260 habitants ; décret du

29 décembre 2017), la Polynésie française (281 674 habitants ; décret du 13 décembre 2017 susvisé), la Nouvelle-Calédonie (320 595 habitants ; décret du 28 janvier 2015 susvisé) et le territoire des îles Wallis-et-Futuna (12 607 habitants ; décret du 13 décembre 2018 susvisé), à 68 275 940 habitants au lieu des 68 539 605 habitants retenus par l'arrêté. En conséquence, le revenu moyen national est de 14 371 euros (981 190 219 092 euros / 68 275 940) et la différence avec le revenu moyen départemental de 25,3 % (14 371- 11 469 / 11 469), supérieur au taux minimal de 20 % permettant d'être éligible à ce critère. Il s'ensuit que le moyen doit être accueilli.

5. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que le département est fondé à demander l'annulation de l'arrêté en date du 10 septembre 2018, par lequel le préfet a notifié le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement applicable au département de 2018 à 2020.

II. Sur les conclusions aux fins d'injonction :

6. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». Aux termes de son article L. 911-2 : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision intervienne dans un délai déterminé.* ». Enfin, aux termes de son article L. 911-3 : « *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* ».

7. L'exécution du présent jugement implique que le préfet prenne un nouvel arrêté fixant le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du département pour la période 2018-2020. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre à cette autorité de procéder à l'édiction d'un tel arrêté dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

III. Sur les conclusions aux fins de communication du jugement :

8. Aux termes de l'article R. 751-12 du code de justice administrative que : « *Copie de la décision d'un tribunal administratif (...) qui prononce l'annulation d'un acte constituant une pièce justificative du paiement de dépenses publiques est transmise sans délai au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques du département dans lequel a son siège l'autorité qui a pris l'acte en cause.* »

9. Il y a lieu, en application de ces dispositions, de communiquer une copie du présent jugement au directeur départemental des finances publiques.

IV. Sur les frais liés au litige :

10. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à*

payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. ».

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au département, au titre des frais liés au litige.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté en date du 10 septembre 2018, par lequel le préfet d a notifié le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement applicable au département de 2018 à 2020 est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de procéder à l'édition d'un nouvel arrêté fixant le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du département dans un délai de trois mois à compter de la notification de celui-ci.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au département , en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au département .

Copie en sera adressée au directeur départemental des finances publiques .

Délibéré après l'audience du 12 février 2021, à laquelle siégeaient :

- Mme S, présidente,
- M. L, premier conseiller,
- Mme B, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 mars 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

F. L

M. S

La greffière,

Signé

A. C

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et 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.