

N° 365212

Région de la Réunion

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 14 janvier 2015

Lecture du 4 février 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Cette affaire délicate vous conduira à préciser le régime juridique de la dotation de continuité territoriale, attribuée aux collectivités d'outre-mer en vertu de la loi de programmation pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003. L'enjeu est de taille, puisque rien que dans le cadre du présent litige, c'est une somme de près de 10 millions d'euros que se disputent la région Réunion et l'Etat.

Ce litige s'est noué dans les circonstances suivantes : le montant de la dotation due, en vertu d'arrêtés ministériels des 17 février 2005 et 7 février 2006, à la région Réunion s'élevait pour les années 2005 et 2006 à 8 148 888 et 8 611 697 euros. L'Etat, estimant qu'elle ne consommait pas ses crédits et ne s'acquittait des obligations mises à sa charge en contrepartie des sommes allouées, lui a versé au titre de ces années 9 714 263 euros de moins que prévu. Après avoir vainement réclamé le reliquat des sommes qu'elle estimait lui être due, la région a obtenu la condamnation de l'Etat à les lui verser devant le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion. En appel, la cour administrative de Bordeaux a inversé la solution.

La cour a estimé, dans le motif central de son arrêt du 16 octobre 2012, que la dotation de continuité territoriale constitue une subvention allouée aux collectivités par l'Etat dans un but déterminé et que, de ce fait, l'Etat pouvait légalement conditionner le versement des fonds à la justification par les collectivités de leur utilisation.

Devant vous, la Région Réunion soutient d'une part que ce considérant est insuffisamment motivé, ce qui est faux, et d'autre part qu'il est entaché d'erreur de droit au regard de l'article 60 de la loi du 21 juillet 2003. L'argumentation tangente en réalité l'erreur de la cour à avoir qualifié la dotation de continuité territoriale de subvention conditionnelle dont le montant peut légalement être modulé en fonction de l'utilisation des crédits plutôt que de dotation obligatoirement due aux collectivités.

Même si les termes de dotation d'une part et de subvention de l'autre ne nous semble pas constituer des catégories juridiques avérées, elles constituent pour l'exposé du débat des raccourcis de langage commodes.

Nous regrouperons donc sous le terme de dotation les sommes dont le montant est défini par les textes indépendamment de l'utilisation qui en sera faite et qui sont donc inconditionnées dans leur emploi. Entrent dans cette constellation, s'agissant des collectivités

territoriales, les sommes qui ont pour objet de compenser financièrement un transfert de compétence, dont le montant est en quelque sorte sanctuarisé. Mais y entrent également celles, comme la dotation globale de fonctionnement, dont les critères de calcul sont indépendants de l'usage qui n'est lui-même pas déterminé par les textes puisque les collectivités peuvent employer la DGF librement.

Nous regrouperons à l'inverse sous la bannière des subventions à la fois les sommes versées de façon purement discrétionnaire et celles qui, organisées par les textes, n'en voient pas moins leur versement subordonné au respect de certaines conditions. Rappelons, car ce point nous semble crucial en l'espèce, que de telles conditions peuvent être non écrites et « découler implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention ». Ce sont les termes – et le principal apport – de votre décision *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (CE, 5 juillet 2010, n° 308615, p.), qui vient préciser en ce sens la jurisprudence selon laquelle l'attribution d'une subvention par une personne publique ne crée des droits à son bénéficiaire (CE, 30 mars 1979, *Secrétaire d'Etat aux universités et université de Bordeaux II*, p. 141 ; CE, 8 février 1985, *Syndicat intercommunal de la Marana*, p. 28), que dans la mesure où celui-ci respecte les conditions mises à l'octroi de cette subvention (CE, 8 juillet 1988, *Premier ministre c. Société SABDEC*, p. 280 ; CE, 3 février 1993, *B...*, T. p. 625).

Venons-en aux caractéristiques de la dotation de continuité territoriale.

L'article 60 de la loi de programmation par l'outre-mer, aujourd'hui abrogé¹, disposait, dans sa version d'origine applicable au litige², que : « L'Etat verse [aux régions d'outre-mer] une dotation de continuité territoriale dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. / Cette dotation est destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de répartition de cette dotation entre les collectivités en tenant compte notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole ainsi que les modalités d'établissement par chaque collectivité du bilan annuel et des statistiques liées à cette aide qui seront communiqués au représentant de l'Etat. »

Un décret en Conseil d'Etat n° 2004-100 du 30 janvier 2004 relatif à la dotation de continuité territoriale a, conformément à la loi, fixé les modalités de répartition. Il prévoit, en ses articles 1^{er} et 2, que la moitié de la dotation est attribuée proportionnellement au produit de la distance par la population et l'autre moitié proportionnellement au produit de la distance par le trafic, ce produit étant, le cas échéant, affecté d'un coefficient correcteur à la hausse en cas de desserte insuffisante des aéroports³. Son article 3 renvoie à un arrêté des ministres chargés de l'aviation civile et de l'outre-mer le soin de fixer annuellement la

¹ A compter de la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prises en application du chapitre III du titre préliminaire du livre VIII de la première partie du code des transports, conformément à l'article 16 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

² Avant la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 - art. 16 JORF 22 février 2007.

³ 4° de l'article 2 : « Le coefficient correcteur est déterminé comme suit : a) 1,2 lorsque l'accès de certaines communes à l'aéroport principal ne peut s'effectuer par la route ; b) 1,5 lorsqu'un seul transporteur assure de façon régulière tout ou partie de la liaison aérienne principale entre la collectivité et la métropole ; c) 1,8 lorsque les deux conditions précédentes sont réunies. »

distance, la population, le trafic et le coefficient correcteur, ainsi que le montant de la dotation qui en résulte.

Qu'en est-il de la qualification de ce dispositif au regard de la grille de lecture esquissée tout à l'heure ?

Commençons par les éléments du débat qui nous semblent indifférents :

- c'est le cas d'abord du nom de la dotation, auquel vous ne vous arrêtez pas (v. pour une somme intitulée subvention et qualifiée par vous de dotation globale, CE, 29 décembre 1997, *Association amicale du Nid*, n° 160139, T. p.) ;

- c'est le cas ensuite de la circonstance, dont la requérante fait grand cas, que la Cour de comptes, dans le chapitre, très critique, de son rapport public de 2008 qu'elle consacre à la dotation de continuité territoriale, a affirmé qu'elle « revêt pour l'Etat un caractère obligatoire, et que celui-ci est « tenu d'effectuer le versement aux collectivités ». La Cour des comptes a en effet également écrit qu'il s'agissait d'une « subvention encadrée », attribuée aux collectivités « dans un but déterminé » et que le versement doit être fait « aux collectivités qui remplissent les conditions posées par la loi ». Si le rapport public devait plaider dans un sens, ce serait donc plutôt pour faire de la dotation une subvention conditionnelle – le débat portant plutôt sur la teneur de ces conditions.

- indifférente nous semble aussi, à la réflexion, la référence que fait l'article 60 de la loi de 2003 à la dotation globale de fonctionnement. Celle-ci n'est en effet évoquée que pour définir l'évolution de l'enveloppe budgétaire globale allouée à la dotation de continuité territoriale en loi de finances, qui était de 30 millions d'euros en 2004 et dont la croissance en volume est indexée sur celle de la dotation globale de fonctionnement ;

- sont indifférentes enfin les modifications législatives et réglementaires qui sont intervenues postérieurement aux années en litige. Ainsi, l'article 122 de la loi de finances n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a prévu que « Les montants non engagés par les régions au titre de la dotation de continuité territoriale (...) sont affectés aux crédits destinés au financement du passeport-mobilité » : difficile d'en déduire comme la région que l'usage des crédits non consommés était libre avant cette date ou, comme le soutient le gouvernement, qu'il convenait *ab initio* de limiter les versements à hauteur de leur consommation. De même, si les arrêtés fixant le montant de la dotation se sont mis à partir de 2007 à prévoir expressément que la dotation annuelle pourrait être versée en plusieurs fois sur la base de comptes rendus semestriels d'utilisation des crédits par collectivité, il est difficile d'en déduire que les arrêtés antérieurs, qui prévoyaient déjà un versement par tranche sans plus de précision, excluaient un tel mécanisme. En tout état de cause, la possibilité de conditionner le versement de la dotation nous semble devoir ressortir de ses caractéristiques intrinsèques telles que déterminées par la loi et le décret en Conseil d'Etat pris pour son application, et ne pourrait résulter d'un simple arrêté.

Venons-en aux éléments déterminants.

Ce qui plaide vraiment dans le sens de la qualification de dotation inconditionnelle, c'est la définition légale des critères d'attribution. Même s'il comporte un « notamment », l'article 60 ne fixe comme seule condition à la répartition de la dotation la prise en compte d'une donnée objective, à savoir la distance entre les communes des collectivités et la métropole. Pour le reste, le fait qu'il renvoie au décret en Conseil d'Etat laisse plutôt penser que le législateur avait en tête des modalités de répartition objectives. Et l'on a vu que le décret prenait effectivement la forme d'une formule mathématique à partir de données purement factuelles indépendantes de l'usage des crédits. De sorte que le montant fixé par arrêté ministériel n'est rien d'autre qu'une déduction mécanique, résultant de la confrontation de données objectives, pour chaque collectivité, à l'enveloppe budgétaire globale ouverte l'année en cause pour financer la dotation.

Mais de solides éléments plaident également en sens inverse.

Au premier rang d'entre eux se trouve la première phrase de l'article 60, qui « finalise » le dispositif de dotation, celle-ci étant décrite comme « destinée à faciliter les déplacements » entre l'outre-mer et la métropole.

Est également importante la décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 du Conseil constitutionnel, déclarant conforme à la Constitution l'article 60 de la loi du 21 juillet 2003 (cons. 7 à 25). Cette décision qualifie ainsi la dotation de subvention versée par l'Etat aux collectivités territoriales « dans un but déterminé » (cons. 15). Elle juge également que l'article 60 « a exclusivement pour objet de contribuer au financement d'une aide au passage aérien ». Elle ajoute bien entendu qu'il ne s'agit pas là d'un transfert de compétences aux collectivités que les versements auraient pour objet de compenser (cons. 17 – sur le caractère facultatif de la compétence en cause, v. cons. 21). Le commentaire aux Cahiers parle pour sa part de « subvention non globalisée et affectée à un objet particulier », « destinée à aider les collectivités concernées à exercer une compétence non obligatoire ».

En outre, conformément à l'article 60, le décret du 30 janvier 2004 a défini les modalités d'établissement par chaque collectivité du bilan annuel et des statistiques liées à l'aide mise en place grâce à la dotation. Il prévoit en son article 4, que « L'exécutif de la collectivité transmet chaque semestre au représentant de l'Etat le nombre de bénéficiaires de l'aide et le montant de la dotation engagé. » Son article 5 impose à l'exécutif de la collectivité de transmettre au cours du premier trimestre de chaque année le bilan de l'année précédente, comportant les caractéristiques du régime d'aide mis en place, le nombre de bénéficiaires de l'aide et l'état de l'utilisation de la dotation.

Nous confessons volontiers qu'ainsi que le relève la région, la finalité première de ce suivi sourcilieux est de permettre l'évaluation du dispositif législatif et qu'il n'implique pas nécessairement par lui-même que le versement des crédits soit subordonné aux résultats qu'il fait apparaître.

Reste qu'il colore le dispositif comme le liant indéfectiblement à l'aide qu'il doit aux termes de la loi contribuer à financer. A la lumière de ces explications, le terme « contribuer » signifie selon nous que la dotation n'est qu'une participation à la mise en place de l'aide qui doit aussi être financée par les collectivités elles-mêmes et par d'autres acteurs,

et n'est donc pas, comme le soutient la région, l'indice d'un lien distendu entre la mise en place de l'aide et l'attribution de la dotation.

Nous achevons donc de nous convaincre que la dotation de continuité territoriale est bien, pour reprendre les termes de la CAA recopiés de la décision du Conseil constitutionnel, une « subvention allouée dans un but déterminé » et que son versement est de ce fait légalement conditionné, depuis sa création, à l'utilisation des fonds dans ce but. Cela nous conduit à écarter le moyen central du pourvoi.

Or le dernier moyen de la région ne vous retiendra pas : il est tiré de la dénaturation de la CAA à avoir estimé qu'elle n'avait pas consommé ses crédits. Les pièces du dossier montrent toutefois que cette appréciation souveraine n'a rien de fantaisiste, d'autant que le rapport de la Cour des comptes versé au dossier insiste précisément sur l'important retard de consommation par la région Réunion avant 2006, en relevant à titre d'exemple qu'au cours de l'année 2005, la Réunion avait, comme la Martinique, utilisé moins de 4% des crédits attribués, quand les autres collectivités en avaient déjà consommé entre 63 et 83%.

PCMNC – Rejet.