

N° 373379

Département des Bouches-du-Rhône

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 1^{er} juin 2015

Lecture du 19 juin 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

A l'origine du présent litige, une pomme de discorde qui a longtemps opposé les communes aux départements : la participation annuelle obligatoire des communes aux dépenses d'aide sociale du département – sommes que l'on appelait, en jargon, « contingents communaux d'aide sociale ». Cette participation obligatoire avait été confirmée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat¹. Un décret du 31 décembre 1987², pris en application de ses dispositions, confiait au conseil général – tout en encadrant son action sur ce point – le soin d'arrêter la contribution globale annuelle des communes du département ainsi que les modalités de répartition de cette contribution globale entre les communes. Et les dispositions du 11^o de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales rangeaient expressément les sommes dues à ce titre au nombre des dépenses obligatoires des communes. Cette participation financière des communes a finalement été supprimée par la loi du 27 juillet 1999³. Le X de l'article 13 de cette loi prévoit que les sommes restant dues à cet égard au titre des exercices antérieurs à 2000 « sont acquittées selon un échancier arrêté par convention entre le département et la commune ».

1

□ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat, article 93.

2

□ Décret n° 87-1146 du 31 décembre 1987 relatif à la participation des communes aux dépenses d'aide sociale et de santé des départements pris en application de l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat.

3

□ Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, article 13.

Lors de l'entrée en vigueur de ces dispositions, la commune de Marseille était encore redevable de sommes importantes au titre des contingents d'aide sociale. Le département et la commune ont trouvé un arrangement sous la forme d'un « accord de partenariat » conclu le 13 janvier 2000. Celui-ci contenait, conformément aux dispositions du X de l'article 13 de la loi du 27 juillet 1999, un échéancier de paiement des sommes restant dues, qui devaient être réglées en trois fractions égales en 2000, 2001 et 2002. Il contenait également un certain nombre d'engagements pris par le département de contribuer au financement de dépenses d'intérêt communal. La commune n'a toutefois pas acquitté sa dette conformément à l'échéancier arrêté par la convention du 13 janvier 2000, en faisant valoir que le département n'avait pas respecté plusieurs des engagements y figurant. Le département s'est tourné vers le préfet pour qu'il mandate d'office les sommes restant dues. Mais il s'est heurté à un refus implicite. Sa demande indemnitaire adressée au préfet a connu le même sort. Le département a alors saisi le juge administratif. Il se pourvoit en cassation contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille qui a confirmé le rejet de l'ensemble de ses conclusions, tant ses conclusions d'excès de pouvoir tendant à l'annulation du refus de mandater d'office les sommes restant dues par la commune que ses conclusions indemnitaires.

Aux termes de l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales, seules les dépenses obligatoires d'une collectivité peuvent donner lieu à mandatement d'office par le préfet. Cette notion est précisée par les dispositions de l'article L. 1612-15 du même code, dont vous déduisez « qu'une dépense ne peut être regardée comme obligatoire et faire l'objet d'un mandatement d'office que si elle correspond à une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délict ou de toute autre source d'obligations » (CE 17 décembre 2003, Société Natexis – Banques Populaires, n° 249089, inédite au Recueil, reprenant la solution dégagée, pour les dispositions identiques qui figuraient auparavant à l'article L. 232-14 du code des juridictions financières, par CE 8 décembre 2003, Commune de Maurepas, n° 215705, aux tables du Recueil). Votre jurisprudence sur ce point est désormais bien établie.

Pour rejeter les conclusions du département, la cour a estimé que la dette de la commune était sérieusement contestée dans son principe et son montant, au motif que l'exécution de la convention du 13 janvier 2000 faisait l'objet d'un litige entre les parties. Nous n'avons guère d'hésitation à vous proposer d'accueillir le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi à l'encontre de ce motif. Le département fait valoir que la cour s'est méprise en estimant qu'elle était en présence d'une dette contractuelle alors que cette dette résultait de la loi. La question est inédite mais nous croyons qu'il a raison : nous le disions tout à l'heure, le principe de la participation de la commune aux dépenses d'aide sociale du département résultait de l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983 ; le montant des sommes dues à ce titre résultait des décisions prises par le département en application du décret du 31 décembre 1987. La convention conclue entre la commune et le département se bornait à prévoir selon quel échéancier les sommes restant dues seraient réglées – conformément aux dispositions du X de l'article 13 de la loi du 27 juillet 1999.

Notons qu'à notre avis, cette convention ne pouvait avoir légalement que cet objet : d'une part, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur en défense, il ne résulte nullement des dispositions du X de l'article 13 de la loi du 27 juillet 1999 que le législateur aurait permis aux départements et aux communes de conclure des conventions prévoyant l'abandon d'une partie des sommes dues ; d'autre part, ainsi que le rappelle le département, vous jugez avec constance que des contributions dont la loi prévoit que le montant est arrêté en vertu d'actes unilatéraux ne peuvent faire l'objet de conventions qui prétendraient fixer ce montant (voyez CE 12 octobre 2011, Commune de Clermont-Ferrand, n° 325846, au Recueil, à propos des dépenses des communes au fonctionnement des établissements d'enseignement privé sous contrat ; CE 20 juin 2012, SDIS du Nord, n° 342843, inédite au Recueil, à propos des contributions des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents aux dépenses des services départementaux d'incendie et de secours).

La convention du 13 janvier 2000 ne pouvait donc avoir aucune incidence ni sur le principe ni sur le montant des sommes restant dues par la commune au titre de sa participation aux dépenses d'aide sociale du département. Dès lors, la circonstance qu'elle fasse l'objet d'un litige entre les parties était inopérante pour apprécier l'existence d'une contestation sur le principe ou le montant de la dette de la commune – ceci sans préjudice, bien sûr, des autres conditions qui doivent être réunies pour qu'une dépense puisse être mandatée d'office par le préfet.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel ;
3. Versement par l'Etat au département d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.