

N° 471539

Mme B...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 17 janvier 2024

Décision du 1^{er} février 2024

CONCLUSIONS

M. Thomas Janicot, rapporteur public

1. Instaurée à partir de 1976 pour assurer une desserte aérienne et maritime régulière de la Corse, la politique de continuité territoriale n'a concerné les trajets entre le territoire métropolitain et les territoires d'outre-mer qu'à partir de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Celle-ci a ainsi créé un premier mécanisme de versement par l'Etat, à chaque collectivité d'outre-mer, d'une dotation de continuité territoriale, dont le montant était indexé sur la dotation globale de fonctionnement. Cette dotation était destinée au financement d'une aide au passage aérien des résidents de ces territoires vers la métropole¹. Parallèlement, l'Etat a mis en place, à partir du 1^{er} septembre 2002, le dispositif du « passeport-mobilité », en vue de financer, sans conditions de ressources, un voyage aller-retour par année universitaire en métropole pour les étudiants d'outre-mer et les personnes en formation professionnelle.

A la suite d'un rapport de la Cour des comptes de 2008 ayant pointé l'inégale mise en œuvre de ces dispositifs entre les territoires et un risque de dérapage de leurs coûts, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a profondément réformé ces deux mécanismes. Le législateur a ainsi globalisé les crédits destinés à ce qu'il est convenu d'appeler « l'aide à la continuité territoriale » (ACT), au sein d'un fonds de continuité territoriale dont la gestion a été confiée à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (l'ADOM), établissement public administratif dont les missions sont fixées à l'article L. 1803-10 du code des transports.

L'ADOM pilote aujourd'hui une dizaine de dispositifs de soutien, dont celui dit « *grand public* », qui s'adresse à tous les ultramarins et se caractérise par la délivrance, d'un bon de réduction (appelé « bon de continuité ») valable sur un billet d'avion aller/retour en classe économique, au départ de l'outre-mer et à destination de l'Hexagone. L'aide est toutefois allouée sous conditions de ressources et un délai de carence de trois années pleines doit être observé entre deux demandes.

Ces strictes conditions d'éligibilité ont conduit la région de La Réunion à mettre en place son propre mécanisme d'aide à la continuité territoriale. A compter de 2015, elle a créé une aide au voyage des résidents réunionnais vers la métropole, dit « volet A », complétée, à compter

¹ Par une décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions en relevant notamment qu'elles n'avaient pas pour objet de créer ou de transférer de nouvelles compétences aux collectivités concernées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de 2016, d'une aide au voyage de la métropole vers La Réunion, dit « volet B », ouverte aux personnes qui ne résident pas à La Réunion mais qui y ont des attaches personnelles². Comme l'indique un récent rapport parlementaire³, le dispositif régional, dont les conditions d'éligibilité sont beaucoup plus souples, a nettement dévitalisé le dispositif national, alors qu'il a profité à près de 200 000 personnes en 2016 contre 17 pour le mécanisme de l'ADOM, pour un coût annuel d'environ 50 millions d'euros.

2. Notre litige trouve son origine dans ce dispositif régional. Par un courrier du 25 mars 2019, Mme B... a demandé au conseil régional de La Réunion le remboursement du voyage aérien accompli par deux de ses enfants entre l'île et la métropole le 18 décembre 2018 et le 23 janvier 2019. Cette demande ayant été présentée au-delà du délai de deux mois après le voyage exigé pour procéder au remboursement, le président de la collectivité a rejeté sa demande. Elle a alors demandé au tribunal administratif de La Réunion d'annuler cette décision, qui a fait droit à sa demande. Saisie en appel par la collectivité, la cour administrative d'appel de Bordeaux, a toutefois annulé son jugement et rejeté la demande de première instance de la requérante. Celle-ci se pourvoit donc contre son arrêt.

3. Nous commencerons par deux remarques préalables.

D'une part, les juges d'appel ont pu compétemment se prononcer sur le présent litige. Vous avez en effet jugé que l'aide à la continuité territoriale versée par la région de La Réunion ne constitue pas une aide sociale au sens de l'article R. 811-1 du code de justice administrative (CE, 15 juillet 2020, *Région de la Réunion*, n° 436276, T.). Le jugement du tribunal administratif de La Réunion n'a donc pas été rendu en premier et dernier ressort et était susceptible d'appel.

D'autre part, le raisonnement suivi par la cour pour aboutir à l'annulation du premier jugement est original mais conforme à votre jurisprudence. Saisie de la légalité de la décision de refus de versement du remboursement de l'aide sollicitée par Mme B... la cour a en effet procédé en deux temps.

Elle a d'abord soulevé d'office le moyen tiré de ce que la délibération du 12 décembre 2017 de la région de La Réunion, prolongeant le dispositif régional d'aide à la continuité territoriale pour l'année 2018, avait été prise par une autorité incompétente, faute pour la région d'être compétente pour prévoir un tel dispositif. Ce faisant, elle s'est inscrite dans un courant jurisprudentiel bien ancré, selon lequel le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte réglementaire ayant servi de fondement à la décision attaquée, qu'elle soit individuelle ou elle-même réglementaire, est d'ordre public et doit être soulevé d'office par le juge (CE Section, 25 janvier 1957, *Sieur C...* p. 63, CE, Assemblée, 23 octobre 1964, *Commissaire du Gouvernement près la commission régionale des dommages de guerre de Bordeaux c/ D...*, p 487.).

² V. Le rapport d'information sur la continuité territoriale dans les outre-mer déposé le 3 octobre 2019 au nom de la délégation des outre-mer de l'Assemblée nationale.

³ Rapport d'information du Sénat – 2022.2023 Sur la continuité territoriale outre-mer

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Seulement, au lieu d'en déduire l'illégalité de la décision individuelle prise sur le fondement de cette délibération entachée d'incompétence, la cour a, au contraire, confirmé la légalité de la décision de refus attaquée par la requérante, au motif que le président du conseil régional était en situation de compétence liée pour refuser le remboursement sollicité par Mme B..., ce qui paraît à la fois logique et conforté par des précédents (v. pour la compétence liée de l'exécutif d'une collectivité pour rejeter une demande d'indemnité dont la loi a confié l'attribution à un établissement public de l'Etat, CE, 30 mars 1992, *F...*, n° 107592, T.).

4. Ceci-dit, il est temps d'en venir au premier moyen du pourvoi, brièvement développé, mais qui a justifié l'inscription de l'affaire à votre formation de jugement. La requérante reproche aux juges d'appel d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que la politique d'aide à la continuité territoriale relevait exclusivement d'une politique nationale et qu'elle ne pouvait donc être exercée par la région de La Réunion. De manière un peu paradoxale, cette dernière fait à l'inverse valoir, en défense, que seul l'Etat disposerait, au travers de l'ADOM, d'une compétence en matière d'aide à la continuité territoriale, ce qui revient à admettre l'illégalité de sa délibération du 12 décembre 2017 ayant prolongé le régime d'aide réunionnais pour l'année 2018.

4.1. Il ne fait aucun doute, et ce n'est d'ailleurs pas contesté par les parties, que la politique de continuité territoriale, définie aux articles L. 1803-1 et suivants du code des transports, est d'abord une politique de l'Etat.

L'article 1803-2 consacre ainsi l'existence du fonds de continuité territoriale, qui relève bien de l'Etat, dès lors que le montant de ses ressources est fixé chaque année par la loi de finances (art. 1803-9). Par ailleurs, la prise en charge des différentes aides à la continuité territoriale existantes se fait sous conditions de ressources, en fonction de plafonds fixés « *par arrêtés conjoints du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer* » (art. L. 1803-3). L'article L. 1803-7 prévoit quant à lui que les critères d'éligibilité des différents dispositifs d'aide à la continuité sont fixés « *par voie réglementaire* ». Enfin, et surtout, l'article L. 1803-10 confie à l'ADOM, établissement public administratif de l'Etat, le soin de gérer « *les aides mentionnées aux articles L. 1803-4 à L. 1803-6* » et l'article R. 1803-19 celui de « *gérer les aides du fonds de continuité territoriale constitué de crédits d'Etat (...) en faveur des personnes résidant habituellement en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin* ».

Ces dispositions identifient donc bien une compétence de l'Etat pour conduire la politique de continuité territoriale vis-à-vis des territoires d'outre-mer, mise en œuvre par l'ADOM par le biais du fonds de continuité territoriale.

4.2. Seulement, l'Etat dispose-t-il d'une compétence exclusive en la matière ou cette compétence est-elle partagée entre celui-ci et la région ?

Précisons d'ores et déjà que cette compétence régionale ne saurait résider dans une clause de compétence générale. Comme vous le savez, après avoir été supprimée par une loi du 16 décembre 2010⁴, puis rétablie par la loi dite « Maptam » du 27 janvier 2014⁵, la clause de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

compétence générale des départements et des régions a été supprimée en dernier lieu par l'article 94 de la loi « Notre » du 7 août 2015⁶. La possibilité pour ces collectivités de se saisir de toute question d'intérêt régional non réservée par la loi à une autre personne publique n'existe donc plus⁷.

Dès lors, pour vérifier si la région de La Réunion, qui détient les mêmes compétences que les régions métropolitaines moyennant certaines adaptations (v. art. L. 4433-1 du CGCT), dispose d'une compétence en matière de continuité territoriale, il vous appartient d'examiner si la loi à bien entendu la lui attribuer. Deux types de dispositions nous semblent ainsi devoir être examinées : celles relatives à la politique d'aide à la continuité territoriale et celles définissant de manière générale les compétences transférées aux régions.

4.2.1 Commençons par celles relatives à la politique de continuité territoriale. Nous avons vu que celles-ci attribuent clairement à l'Etat une compétence en la matière mais Mme B..., qui en a bien conscience, s'appuie sur une seule et unique disposition pour fonder la compétence du conseil régional de la Réunion, à savoir l'article 1803-1 du code des transports. Celui-ci indique ainsi que « *dans les conditions déterminées par les lois et règlements, les pouvoirs publics mettent en œuvre outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale* ». Selon elle, la référence élargie aux « *pouvoirs publics* » fonderait la compétence du conseil régional pour développer sa propre politique en matière de continuité territoriale. Nous peinons toutefois à rejoindre cette lecture du texte.

Premièrement, car la mise en œuvre de la politique de continuité territoriale se fait « *dans les conditions déterminées par les lois et règlements* », lesquels ont justement pris soin, comme nous l'avons vu, de la confier à l'Etat, par le biais du fonds de continuité territoriale géré par l'ADOM. Deuxièmement, car la notion de « *pouvoirs publics* » nous semble trop lâche pour y voir l'attribution d'une compétence à la région ou à d'autres collectivités territoriales. Même si elle a été adoptée avant la loi Notre, qui a cherché à consacrer « *des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité* »⁸, il nous semble que la formule relève plus de l'invitation à mener une politique mobilisant l'ensemble de ces pouvoirs publics qu'à dégager une véritable compétence partagée entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, l'article L. 1803-1 précisant d'ailleurs que la politique de continuité territoriale est une « *politique nationale* ». Troisièmement, en précisant que la politique de continuité territoriale « *repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République* », cette disposition invite nécessairement à y voir une politique relevant de

⁴ n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales

⁵ n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

⁶ n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁷ La suppression de la clause de compétence générale avait déjà été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision Cons. const. 9 déc. 2010, n° 2010-618 DC. Cette suppression est toutefois atténuée par l'existence des trois compétences partagées que sont le sport, la culture et le tourisme. Pour les compétences partagées, Encyclopédie des collectivités locales, v. Chapitre 5 (folio n°1750) – « *Région : interventions de la région* », Jean-Marie Pontier, Dalloz.

⁸ Exposé des motifs

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'Etat, garant de sa mise en œuvre cohérente et harmonisée dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Compte tenu de ces éléments, nous pensons donc difficile de pouvoir fonder une compétence partagée entre l'Etat et la région dans l'article 1803-1 du code des transports, seule disposition mise en avant par le pourvoi.

4.3. Reste à savoir si en dehors des dispositions touchant précisément à la politique de continuité territoriale, d'autres sont susceptibles de fonder une compétence régionale, notamment dans le code général des collectivités territoriales, ce qui suppose d'examiner les « *domaines de compétences* » et les « *attributions* » - la loi employant les deux termes – conférées aux régions et au conseil régional par le législateur.

De manière étonnante d'un point de vue légistique mais qui est probablement le fruit d'une sédimentation des textes applicables à ce niveau de collectivité, deux articles différents listent les compétences régionales, les articles L. 4211-1 et L. 4221-1 du CGCT.

Si le premier dispose que la région a pour mission, dans le respect des compétences des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de « *contribuer au développement économique, social et culturel de la région* » et détaille ses domaines d'intervention par une longue liste d'items, aucun d'entre eux ne recouvre l'aide à la continuité territoriale.

Quant à l'article L. 4221-1, il confie au conseil régional le soin de « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ». Vous pourriez certes essayer de tirer de cette définition, recouvrant presque tous les pans de l'activité humaine, une accroche textuelle permettant de raccrocher la politique de continuité territoriale à l'une des compétences qu'il liste. Mais à bien y regarder, aucune d'entre elle ne permet de recouvrir cette politique, qui n'a vocation notamment, ni à promouvoir l'économie de la région, ni à participer à son développement social, comme vous l'avez jugé dans d'autres termes dans votre décision de 2020 *Région de la Réunion*. La politique de continuité territoriale nous apparaît ainsi comme une véritable compétence autonome, absente de la liste de l'article L. 4221-1.

Aucune des deux dispositions relatives aux compétences de droit commun exercées par les régions ne nous semble donc constituer une base légale suffisamment robuste permettant de fonder le dispositif régional de La Réunion. Il en va de même des dispositions des articles L. 4433-7 et suivants du CGCT portant sur les compétences exercées par les régions d'outre-mer et celles relative aux transports, qui leur permettent uniquement de créer des sociétés d'économie mixte ayant pour objet le transport aérien ou maritime ou de financer et exploiter

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des infrastructures de transport, mais pas de subventionner des transports individuels de voyageurs (v. notamment l'art. 4433-21 du CGCT).

Bref, vous l'aurez compris, aucune base légale ne semble pouvoir infirmer le raisonnement de la cour, qui a, à juste titre compte tenu du droit existant, déduit des textes législatifs applicables l'exclusivité de la compétence de l'Etat en matière d'aide à la continuité territoriale. Vous pourrez d'autant plus facilement vous engager dans cette solution que la Région ne conteste pas devant vous l'exclusivité de la compétence de l'Etat. Elle est en cela probablement encouragée par le fait qu'elle a mis fin, à compter du 1^{er} avril 2022, à son dispositif régional de soutien au profit d'un co-financement des activités de l'ADOM par le versement d'une aide de 100 euros en complément de celle versée par l'établissement, ce qui a contribué à relancer le dispositif national précédemment mis en œuvre.

Vous écarterez donc le premier moyen du pourvoi comme le second, tiré de ce qu'alors même que l'Etat disposerait d'une compétence exclusive, la région pouvait instaurer de manière autonome un dispositif d'aide à la continuité territoriale autonome, dès lors que l'Etat omettait de mettre en œuvre sa propre compétence. En effet, l'Etat n'a pas omis de mettre en œuvre cette compétence. Et à supposer qu'une carence de ce dernier ait été constatée, par exemple par une baisse drastique du montant d'aide alloué à cette politique nationale, cette situation n'emportait aucun transfert de compétence à la région, comme Mme B...le soutient, en s'appuyant sur des jurisprudences relatives au droit de grève ou à la dignité de la personne humaine, qui ne sont pas topiques. Aucune erreur de droit ne peut donc être reprochée sur ce terrain à la cour. Vous rejetterez donc le pourvoi.

Relevons pour finir que nous nous sommes interrogés sur la portée du troisième alinéa de l'article L. 4221-1 du CGCT, selon lequel le conseil régional « *peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, (...) dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions* ». La région n'évoque à aucun moment cette disposition au soutien de ses moyens et elle n'est pas de nature à modifier nos précédents constats. Mais nous nous sommes demandés si elle n'autorisait pas la région à participer, de manière plus distanciée ou partenariale, à la politique de continuité territoriale relevant exclusivement de l'Etat, quand bien même elle ne serait elle-même pas compétente pour intervenir dans ce domaine.

Cette faculté nous semble *a priori* interdite, cette action ne pouvant se réaliser que dans « *les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat* » et les collectivités territoriales. Et la région ne dispose, on l'a vu, d'aucune compétence en matière d'aide à la continuité territoriale. Cependant cette interprétation, fidèle au texte, semble dans le même temps priver de toute portée utile l'article car pourquoi préciser que la région peut engager seulement dans son champ de compétence des actions complémentaires de celles de l'Etat si elle est, en tout état de cause, déjà compétente pour engager de manière autonome des actions dans le champ de politique publique concerné ? La réponse à cette question n'est pas nécessaire au règlement du présent litige, mais rien n'exclut qu'elle puisse vous occuper à nouveau à l'avenir.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.