

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteur publique

Preuve que le rendement n'est pas toujours le principal facteur de popularité d'un produit d'épargne, le livret A figure parmi les placements favoris des Français, qui étaient plus de 55 millions à en détenir à la fin de l'année 2022, le cumul des sommes déposées atteignant pas moins de 355 Md€¹.

Le livret A est régi par les dispositions des articles L. 221-1 à L. 221-8 du code monétaire et financier (CMF) qui prévoient, notamment, qu'une quote-part des ressources collectées est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans un fonds destiné à financer les prêts consentis au bénéfice du logement social et de la politique de la ville, tandis que le reste est employé par les établissements de crédit au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de l'économie sociale et solidaire, ainsi qu'à des projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique (art. L. 221-5).

L'article L. 221-4 du CMF renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'ouverture, de fonctionnement et de clôture du livret A. Pour ce qui concerne le niveau de rémunération des épargnants, l'article R. 221-4 du même code prévoit que l'intérêt servi est fixé par le ministre chargé de l'économie.

L'arrêté du 27 janvier 2021 relatif aux taux d'intérêt des produits de l'épargne réglementée, pris par les ministres de l'économie et de l'outre-mer, détermine tant la procédure de fixation que le mode de calcul du taux du livret A.

Le I de son article 1^{er} fixe ce taux par référence à la moyenne entre, d'une part, la moyenne semestrielle des taux à court terme en euros définis par la BCE et, d'autre part, l'inflation en France, mesurée par la moyenne semestrielle de la variation de l'indice INSEE des prix, hors tabac, en année glissante. Ce taux ne peut, par ailleurs, être inférieur à 0,5%.

¹ Rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée.

Le II du même article prévoit, à son 1^o, que la Banque de France calcule ces taux chaque année les 15 janvier et 15 juillet, puis transmet le résultat au directeur général du Trésor, qui fait procéder, le cas échéant, à la publication des nouveaux taux au Journal officiel. Le 2^o prévoit une faculté de déroger à la formule de calcul, lorsque la Banque de France estime que des circonstances exceptionnelles, ou la nécessité de préserver le pouvoir d'achat des épargnants, le justifient. Dans ce cas, le gouverneur transmet l'avis et les propositions de taux au ministre chargé de l'économie. Les taux sont alors maintenus à leur niveau antérieur et le ministre examine l'opportunité de les modifier. Le 3^o du même II prévoit, en outre, la faculté pour le gouverneur de proposer des révisions de taux au 1^{er} mai et au 1^{er} novembre si la variation de l'inflation ou des marchés monétaires le justifie.

Alors que le taux du livret A avait déjà été maintenu, pour la période du 1^{er} février au 31 juillet 2023, au taux antérieur de 3 %, alors que l'application de la formule de calcul prévue par l'arrêté de 2021 aurait dû conduire à une augmentation de 3,3 %, du fait d'une inflation élevée, le ministre de l'économie a décidé, par arrêté du 28 juillet 2023, de maintenir ce taux de 3 % pour une période de 18 mois supplémentaires, soit jusqu'au 31 janvier 2025. L'arrêté suit les recommandations du gouverneur de la Banque de France du 13 juillet 2023, qui avait indiqué que si l'application de la formule de calcul devait conduire à retenir un taux de 4,1 %, le maintien du taux antérieur était justifié par le fait que l'inflation avait commencé à baisser et que le taux du livret A est un élément central du financement de l'économie française. Le même jour, le ministre de l'économie avait annoncé, sur les plateaux de télévision, sa volonté de se conformer à la proposition de la Banque de France.

Sans attendre la publication de l'arrêté, M. C... vous a saisi, le même 13 juillet, d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation de la décision révélée par l'annonce publique du ministre. Complétant sa demande, il vous a demandé d'annuler le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 juillet, qui prévoit que le taux s'applique jusqu'au 31 janvier 2025, ainsi que le 1^o du même article, qui fixe ce taux à 3%. Enfin, il a présenté des conclusions subsidiaires, à fin d'abrogation de ces dispositions.

1. Les conclusions mettant en cause les propos tenus par le ministre de l'économie le 13 juillet 2023 font l'objet d'une fin de non-recevoir, que nous vous proposons d'accueillir.

Le ministre invoque votre décision du 25 mai 2022, *Association Territoire de Musiques et autres* (n° 451846, aux tables), par laquelle vous avez jugé que, si, en principe, l'annonce publique de l'intention du Gouvernement d'édicter un acte réglementaire ne constitue pas en elle-même un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, il en va différemment lorsque cette annonce a pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent pour leur permettre de se préparer au futur cadre juridique auquel elles seront soumises.

En l'espèce, même si elles ne font pas explicitement état d'un acte réglementaire à intervenir, les déclarations en litige nous paraissent bien relever de cette grille d'analyse. Notre collègue

E. de Moustier y rattachait, de manière générale, l'expression des décisions politiques de principe, dont l'insertion dans l'ordre juridique appelle l'édition d'un acte formalisé, et dont la légalité ne peut être appréciée indépendamment de celui-ci.

Il est vrai qu'en l'occurrence, le simple maintien des taux pour la période semestrielle du 1^{er} août 2023 au 31 janvier 2024 n'appelait l'édition d'aucun acte formalisé. L'arrêté du 27 janvier 2021 ne prévoit, en effet, l'intervention du ministre, qu'en cas de modification des taux antérieurs, sous la forme d'une publication des nouveaux taux au Journal officiel, lorsqu'elle résulte de l'application de la formule de calcul, ou par la voie d'une décision spécifique du ministre, lorsqu'elle y déroge à raison de circonstances exceptionnelles. Toutefois, l'arrêté du 27 janvier 2021 ne permettait pas au ministre de prévoir un gel des taux pour une période excédant six mois. La décision de maintenir le taux du livret A à 3 % pendant 18 mois appelait donc bien, sur le plan juridique, l'édition d'un nouvel arrêté ministériel.

Par ailleurs, l'annonce de cette décision politique n'avait pas, selon nous, pour objet d'influer de manière significative sur les comportements de ses destinataires. Il est indéniable que cette information n'était pas neutre pour les épargnants, confrontés à la perspective d'un gel prolongé de la rémunération de leur épargne, ni pour les établissements distribuant le livret A et les bénéficiaires des ressources collectées, s'agissant d'un paramètre essentiel pour la détermination des conditions de crédit. Mais, s'il s'agissait, ainsi, de lever au plus tôt l'incertitude, l'annonce précède de quinze jours seulement l'adoption de l'arrêté du 28 juillet 2023, intervalle trop court pour influer de manière significative sur les comportements économiques. La configuration est très éloignée de celle du précédent *Association Territoire de Musiques et autres* où vous avez admis la recevabilité d'un recours dirigé contre un communiqué de presse qui avait pour objet, dans le contexte spécifique de la pandémie de Covid-19, de mettre les organisateurs des festivals de l'été 2021 en mesure de commencer leurs préparatifs, sans attendre les décisions finalement prises pour définir le dispositif sanitaire encadrant leur tenue.

2. La recevabilité des conclusions dirigées contre l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 juillet 2023 ne pose, en revanche, pas de difficulté, M. C... justifiant d'un intérêt à en demander l'annulation à raison de sa qualité de détenteur d'un livret A.

2.1. Contrairement à ce que soutient le requérant, le ministre de l'économie pouvait édicter, seul, les dispositions contestées, quand bien même celles-ci dérogeaient à l'arrêté du 27 janvier 2021, cosigné par le ministre de l'outre-mer. En effet, en cas de modification d'un acte réglementaire, l'identification de l'autorité compétente pour y procéder s'apprécie, à la date de cette modification, et en fonction du contenu des modifications apportées, sans qu'il y ait lieu de requérir tous les signataires du texte initial. En l'espèce, les dispositions dont le requérant demande l'annulation portent uniquement sur les règles de fixation du taux du livret A, qui relèvent de la compétence exclusive du ministre chargé de l'économie, en vertu de l'article R. 221-4 du CMF. Le requérant ne demande pas l'annulation des dispositions d'adaptation aux territoires ultramarins, qui figurent à l'article 4 de l'arrêté.

2.2. Se pose, en revanche, la question de savoir si le ministre de l'économie était tenu, en tout ou partie, par les règles générales édictées par l'arrêté de 2021.

Le requérant soutient qu'elles ont été méconnues sur deux points. D'une part, il ne pouvait, selon lui, être dérogé à la formule de calcul du taux du livret A prévue à l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 janvier 2021 alors que les circonstances invoquées par la Banque de France n'étaient pas exceptionnelles. D'autre part, en gelant le taux pour une période de 18 mois, le ministre aurait méconnu les dispositions des 1^o et 3^o du II du même article, qui prévoient une révision du taux selon un rythme, *a minima*, semestriel.

Vous jugez qu'une autorité administrative est tenue de se conformer aux dispositions réglementaires qu'elle a elle-même légalement édictées, qui fixent les règles de forme et de procédure selon lesquelles elle doit exercer ses compétences, aussi longtemps qu'elle n'a pas décidé de procéder à leur abrogation (en dernier lieu : 11 octobre 2017, *Syndicat éducation populaire – UNSA*, n° 403855, aux tables, dans la lignée de *Ass.*, 19 mai 1983, *Club sportif et familial de la Fève et autre*, n°s 23127-23181-23182, au rec.).

Cette exigence n'est pas cantonnée au respect des règles de forme et de procédure, mais s'étend à toute règle de portée générale que l'administration s'est fixée à elle-même, et qu'elle est tenue de respecter, sauf à remettre en cause celle-ci dans sa généralité par l'édition d'une nouvelle règle (23 mars 2005, *Mme S... et autres*, n° 261252, 261942, 261253, 261940, 261941, 261943, aux tables ; 28 octobre 2009, *Association régionale des producteurs de fromages fermiers de Corse*, n° 307014, aux tables).

En application de ces principes, le ministre de l'économie est donc normalement tenu, lorsqu'il décide de maintenir ou de modifier les taux du livret A, de respecter les règles générales, tant de forme que de fond, fixées par l'arrêté du 27 janvier 2021.

En l'occurrence toutefois, l'article 3 de l'arrêté attaqué – qui n'est, lui-même, pas contesté - suspend, pour la période du 1^{er} août 2023 au 31 décembre 2024, l'application du II de l'article 1^{er} de l'arrêté de 2021, à savoir les règles prévoyant que les taux sont calculés par la Banque de France, selon la formule prévue au I, les 15 janvier et 15 juillet de chaque année, et les règles permettant, dans certaines circonstances, de déroger à cette formule. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une abrogation, mais d'une simple suspension, vous êtes en présence d'une règle nouvelle qui remet temporairement en cause, dans leur généralité, l'application de certaines règles fixées par le premier arrêté – ce que le ministre était libre de faire.

Cette circonstance a-t-elle pour effet de rendre inopérants les moyens soulevés par le requérant ?

Pas entièrement, selon nous. En effet, vous avez jugé, dans l'affaire *Syndicat éducation populaire – UNSA* du 11 octobre 2017 (préc.) que, lorsqu'un acte réglementaire prévoit une règle de procédure relative à l'élaboration d'un acte postérieur, l'autorité réglementaire est tenue de respecter cette règle pour l'édition du second acte, quand bien même celui-ci procède, concomitamment, à l'abrogation du premier. Ceci résulte, logiquement, du fait que la

légalité d'un acte administratif s'apprécie au regard des textes en vigueur à la date de son édicition.

Cette solution particulière ne vaut, bien évidemment, que pour les règles de procédure régissant l'adoption de l'acte postérieur, puisque ce dernier peut tout à la fois procéder à l'édiction de nouvelles règles de fond de portée générale et abroger - ou suspendre temporairement l'application - des anciennes règles de même portée.

Or, s'agissant de la critique portant sur l'absence de circonstances exceptionnelles permettant de déroger à la formule de calcul, les dispositions du 2° du II de l'article 1^{er} de l'arrêté de 2021, qui fixent cette condition, et dont l'application est suspendue par l'article 3 de l'arrêté attaqué, présentent un caractère mixte, mêlant le fond et la forme. L'appréciation de ces circonstances est confiée à la Banque de France et la mise en œuvre, par le ministre de l'économie, des règles dérogatoires est subordonnée à la formulation d'un avis et d'une proposition de taux de cette autorité.

C'est, d'ailleurs, bien ainsi que l'a compris le ministre, puisque l'arrêté en cause a été adopté, en juillet 2023, sur proposition de la Banque de France, à l'issue d'une procédure respectant les règles prévues par l'arrêté de 2021. Et à la date de sa signature, les règles fixant cette procédure étaient toujours en vigueur puisqu'elles n'ont été suspendues que pour l'avenir, à compter du 1^{er} août 2023.

Si ce premier moyen nous paraît donc opérant, tel n'est pas le cas du second, qui porte sur la durée du gel du taux du livret A, correspondant à trois semestres. Le requérant invoque les règles de révision semestrielle et, par dérogation, trimestrielle prévues aux 1° et 3° de l'article 1^{er} de l'arrêté de 2021, qui auraient eu vocation à s'appliquer en janvier et en août 2024 et, le cas échéant, en octobre 2023, en avril et en octobre 2024. Or, nous l'avons dit, le ministre pouvait remettre en cause, pour l'avenir, l'application de ces règles, en suspendant temporairement leur application.

2.3. Il convient donc, si vous nous suivez, d'examiner si la condition tenant à l'existence de circonstances exceptionnelles était satisfaite à la date de l'arrêté attaqué.

Si le requérant vous demande d'exercer un contrôle normal à cet égard, nous pensons, au contraire, qu'un contrôle restreint s'impose, parce que la mesure découle d'une appréciation de nature technique, reposant sur l'étude de l'évolution, passée et prévisionnelle, de paramètres macroéconomiques multiples.

Selon la requête, le motif tiré du renchérissement du coût du logement social serait utilisé de manière stéréotypée et récurrente par la Banque de France, alors que la mesure traduirait, en réalité, la volonté de plafonner, de manière quasi-structurelle, le taux du livret A afin d'éviter une rémunération trop élevée de l'épargne réglementée, qui constitue une spécificité française.

Dans son communiqué de presse de juillet 2023, précisé par une note versée au dossier de procédure, la Banque de France invoque la nécessité d'un lissage des évolutions trop brutales qui auraient résulté de l'application mécanique de la formule de calcul, qui aurait renchéri le coût, d'une part, du financement du logement social et de la politique de la ville et, d'autre part, du financement des PME ainsi que du financement des personnes morales opérant dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. La Banque de France invoque également un risque de bouleversement de la hiérarchie des produits d'épargne du fait qu'un produit sans risque se trouverait privilégié ainsi que ses prévisions faisant état, en juillet 2023, d'une probable décline de l'inflation.

Il est, certes, exact que les objectifs liés au financement de l'économie et à l'orientation de l'épargne sont, normalement, directement pris en compte par l'application de la formule prévue par l'arrêté de 2021, du fait du choix des paramètres de calcul par référence aux taux interbancaires et à l'inflation - et c'est d'ailleurs l'objet même de cette formule. Mais le caractère exceptionnel des circonstances invoquées tient plutôt, ici, dans l'amplitude et la rapidité des fluctuations de ces paramètres au cours de la période de référence, et, au-delà, au cours de la période immédiatement antérieure.

Il résulte des données publiées par l'INSEE qu'au cours de la période de référence, l'inflation (IPC hors tabac) avait fluctué entre 6,1 % en janvier 2023 et 4,4 % en juin, avec un pic à 6,4 % en février. Dans le même temps, les taux à court terme de la BCE étaient passés de 1,9 % en janvier à 3,4% en juin.

Le taux du livret A était déjà passé de 0,5% en juillet 2021 à 3% en février 2023, conduisant, en à peine un an, à multiplier par six les taux d'intérêt des nouveaux crédits proposés aux acteurs du logement social, et pesant en parallèle sur les taux variables des emprunts déjà souscrits, ce qui rendait toute nouvelle hausse plus difficilement supportable. Selon les indications de la défense, toute hausse de 1% - soit celle correspondant à l'application de la formule de calcul – alourdit la charge d'intérêts pour le secteur de 1,5Mds. Ce renchérissement potentiel s'inscrivait, en outre, dans un contexte de forte augmentation des coûts de construction, en hausse de 6,62 % sur un an au premier trimestre 2023. Ces éléments nous paraissent de nature à exclure, en l'espèce, toute erreur manifeste d'appréciation.

3. Reste, pour finir, à examiner les conclusions présentées à titre subsidiaire, conformément à votre jurisprudence *Elena*², qui tendent à l'abrogation des dispositions contestées.

Elles seront rapidement écartées, le requérant se bornant à faire état de l'absence de circonstances exceptionnelles justifiant, aujourd'hui, de maintenir la dérogation à la formule de calcul prévue par l'article 1^{er} de l'arrêté de 2021. Mais cette critique est inopérante compte tenu de la suspension de l'application des règles dont la méconnaissance est invoquée.

PCMCN au rejet de la requête.

² 2 juillet 2021, Association des avocats ELENA France et autres, n°437141, 437142, 437365, aux tables.

