

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Afin de permettre aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de faire face à la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a annoncé en décembre 2022, par la voix du ministre délégué en charge des transports, une aide exceptionnelle de 300 millions d'euros, dont 200 pour Ile-de-France Mobilité et 100 millions d'euros pour les autres AOM.

Cette annonce a trouvé une traduction dans la loi (n° 2022-1726) de finances pour 2023, un amendement du gouvernement ayant à cette fin augmenté les crédits du programme 203 « infrastructures et services de transports » d'une somme de 300 millions d'euros¹.

Par un arrêté du 18 avril 2023, le ministre délégué chargé des transports a défini le champ et les conditions de versement de l'aide aux AOM hors Ile-de-France.

La région Auvergne-Rhône-Alpes vous demande l'annulation – partielle, nous y reviendrons – de cet arrêté.

1. Sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, nous allons vous proposer de censurer l'arrêté litigieux au motif, non soulevé devant vous mais d'ordre public, que le ministre délégué chargé des transports n'était pas compétent pour l'édicter.

La difficulté ne vient pas d'un défaut de délégation du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires à son ministre délégué, chargé des transports.

Le décret (n° 2022-1080) du 29 juillet 2022 relatif aux attributions du ministre chargé des transports dispose en effet que celui-ci « *reçoit délégation du ministre* [de la transition

¹ Amendement n° 691 présenté par le Gouvernement, article 27, état B, Mission « Ecologie, développement et mobilités durables »

écologique et de la cohésion des territoires] *pour signer, en son nom, [les arrêtés]* » relevant des « *attributions qui lui ont été déléguées* », parmi lesquelles figure la politique des transports publics collectifs (art. 3).

Le problème, qui se situe en amont, tient plus radicalement à l'absence de compétence du ministre chargé de la transition écologique lui-même pour édicter l'arrêté litigieux.

Rappelons qu'en réservant l'exercice du pouvoir réglementaire au Premier ministre (art. 21) et, par exception, au président de la République (art. 13), la Constitution de 1958 dénie aux ministres tout pouvoir réglementaire propre².

Il en résulte qu'un ministre n'est susceptible d'édicter des normes générales et impersonnelles que dans deux d'hypothèses : soit en vertu d'une délégation, législative ou réglementaire, soit, sur le fondement du pouvoir X...³, afin d'adopter des mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité et dans la seule mesure où l'exige l'intérêt du service.

En l'espèce, aucun de ces fondements n'est susceptible d'être retenu.

D'une part, l'arrêté attaqué ne pouvait en aucun cas être pris au titre de la compétence X..., ne serait-ce que parce que les services bénéficiaires des aides, c'est-à-dire les AOM, ne sont pas placés sous l'autorité du ministre.

D'autre part, aucune loi ni aucun décret n'ont délégué au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires le pouvoir d'instituer le régime d'aide litigieux.

En défense, le ministre soutient, sans grande conviction, qu'il tirait une telle compétence des crédits qui lui ont été confiés par la loi de finances pour 2023 et de son décret de répartition du 30 décembre 2022⁴.

Mais les dispositions financières d'une loi de finances ou de décrets de répartition n'ont que la valeur d'une autorisation budgétaire et ne peuvent, à elles seules, fonder un quelconque engagement juridique⁵. Comme le rappelait le Doyen Vedel, « *la légalité budgétaire ne peut être invoquée par l'administration et les administrés dans leurs relations mutuelles [car] le budget régit les rapports internes de l'administration mais il ne s'applique pas directement aux rapports de l'administration et des particuliers. La régularité budgétaire est une affaire en quelque sorte intérieure à la vie de l'administration. Ce qu'elle met en cause, c'est le respect par l'administration des autorisations données par le Parlement, c'est le respect des procédés internes de réalisation des opérations financières, c'est le respect des contrôles* »⁶.

² CE, sect., 6 octobre 1961, *Société Duchêne*, p. 548

³ CE, sect., 7 février 1936, X..., n° 43321, A

⁴ Décret n° 2022-1736 du 30 décembre 2022 pris en application de l'article 44 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances au titre de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

⁵ V. not. sur ce point, P. Amssek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Rev. Adm.*, 1970, p. 653

Vous jugez ainsi que la seule « *inscription de crédits afférents à [des] indemnités (...)* dans les états annexés à [une] loi de finances, ayant un caractère purement budgétaire, ne saurait être constitutive de droits » (v. votre décision de principe *J...* du 28 mars 1924, p. 356).

Dans le même sens, vous avez jugé que l'inscription dans un fascicule annexé à une loi de finances d'une « mesure nouvelle » consistant à améliorer le régime indemnitaire d'une catégorie d'agents publics ne saurait fournir une base légale à une circulaire ministérielle modifiant les règles d'attribution de l'indemnité en cause⁷.

En somme donc, les inscriptions budgétaires de dépenses ont pour seul effet d'ouvrir à l'administration les crédits jugés nécessaires aux mesures relevant de sa compétence, et non d'attribuer aux ministres une compétence pour prendre ces mesures, lesquelles doivent dès lors disposer d'une base juridique propre.

Ainsi, en l'espèce, ni l'abondement par la loi de finances pour 2023 des crédits du programme 203, ni son décret de répartition ne constituaient une attribution de compétence au ministre chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires pour instituer le régime d'aide litigieux.

Dès lors, son ministre délégué, chargé des transports, ne disposait d'aucune compétence réglementaire pour édicter l'arrêté attaqué.

2. Si la région sollicitait initialement l'annulation totale de l'arrêté, elle a, par un mémoire reçu ce matin, restreint le champ de ses conclusions à la seule annulation des articles 1 et 2 de l'arrêté en tant qu'ils excluent de son champ d'application les régions agissant comme AOM régionale sur le fondement de l'article L. 1231-3 ou comme AOM locale sur le fondement du II de l'article L. 1231-1 lorsqu'elles n'ont pas créé un service régulier de transport public de personnes entièrement réalisé sur le ressort territorial des communautés de communes pour lesquelles elles sont compétentes.

L'interdiction de statuer *ultra petita* fait dès lors obstacle à ce que vous prononciez l'annulation totale de l'arrêté attaqué, et ce, alors même que le vice d'incompétence dont il est entaché l'affecte dans sa totalité.

Vous jugez en ce sens lorsque le juge soulève d'office un moyen d'incompétence devant entraîner l'annulation intégrale d'un acte, il doit, si la requête ne concluait qu'à une annulation partielle, limiter son annulation dans cette mesure (v. votre décision *Angéras* du 6 janvier 1954, au Recueil, p. 8)⁸.

⁶ G. Vedel, « Cours de législation financière », Cours 1956-1957, p. 112, cité par S. Damarey, « Légalité administrative et légalité budgétaire », *Revue française des finances publiques*, n° 70, juin 2000, p. 28

⁷ CE, 20 mars 2002, *M...*, n° 223623, A

⁸ V. s'agissant de l'annulation partielle d'un arrêt de CAA, CE, 16 janvier 2006, *SCI Parc de Vallauris*, n° 266267, T. sur un autre point

Par fidélité à cette ligne jurisprudentielle, et bien que le résultat auquel elle aboutit soit un peu déroutant, nous vous invitons donc à prononcer l'annulation des articles 1 et 2 de l'arrêté attaqué dans la seule mesure sollicitée par la région requérante.

3. Reste la question de savoir si une telle annulation serait, du fait de son caractère rétroactif, « *de nature à emporter des conséquences manifestement excessives* », ce qui justifierait, en application de votre jurisprudence *AC* !⁹, d'en moduler les effets dans le temps.

Sollicité par votre 2^e chambre, le ministre indique que l'arrêté du 29 juin 2023, qui en application de l'arrêté attaqué a procédé à la répartition de l'aide entre les demandeurs éligibles, ainsi que plusieurs décisions de refus de versement de l'aide ont été contestés par la région Occitanie et la région requérante devant le tribunal administratif (TA) de Paris.

Selon le ministre, l'annulation rétroactive de l'arrêté attaqué devant vous entraînerait dès lors l'annulation par voie de conséquence de l'arrêté du 29 juin 2023, ce qui conduirait le TA de Paris à enjoindre à l'administration de récupérer les aides déjà versées, compromettant ainsi les actions engagées par les collectivités bénéficiaires.

Il en déduit que l'annulation rétroactive de l'arrêté attaqué aurait des conséquences manifestement excessives et vous invite dès lors à faire usage de votre jurisprudence *AC* !.

Mais l'argumentation ne nous convainc pas.

D'abord, et sauf à méconnaître le droit à un recours effectif, la modulation des effets dans le temps d'une annulation ne saurait emporter de conséquences à l'égard des recours déjà engagés à la date de l'annulation dirigés contre les actes pris sur le fondement de la décision annulée. De sorte que la dérogation que vous pourriez apporter à l'effet rétroactif de l'annulation de l'arrêté attaqué ne contraindrait en rien le TA de Paris s'agissant du sort à réserver à l'arrêté du 29 juin 2023 portant répartition de l'aide.

Ensuite, et en corollaire de ce qui vient d'être dit, c'est au TA de Paris qu'il appartiendra, le cas échéant, de déterminer si l'annulation rétroactive de l'arrêté du 29 juin 2023 est de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives justifiant de faire usage de la jurisprudence *AC* !. A cet égard d'ailleurs, nous peinons, contrairement au ministre, à voir en quoi l'éventuelle l'annulation rétroactive de cet arrêté, *a fortiori* dans la seule mesure où il exclut de son champ les régions, devrait conduire le tribunal à enjoindre à l'administration de récupérer les aides déjà versées. En effet, de tels versements ont été effectués à l'automne dernier, n'ont apparemment pas été attaqués et ont donc créé des droits¹⁰ qui, selon toute vraisemblance, sont désormais insusceptibles d'être remis en cause¹¹.

⁹ CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC* !, n° 255886 et s., A

¹⁰ v. sur le caractère créateur de droits des actes pécuniaires, CE, sect., 6 novembre 2002, *Mme Soulier*, n° 223041, A

¹¹ v. sur l'impossibilité pour l'administration de retirer une décision individuelle explicite illégale créatrice de droits au-delà d'un délai de quatre mois, CE, ass., 26 octobre 2001, *Ternon*, n° 197018, A

En somme donc, les éléments invoqués par le ministre ne permettent pas de cerner les inconvénients « *pour les divers intérêts publics ou privés en présence* »¹² qu'entraînerait l'annulation rétroactive de l'arrêté litigieux. Dès lors, et sans même qu'il soit besoin de mettre en balance les conséquences d'une telle rétroactivité et les exigences du principe de légalité, ce qui supposerait d'examiner les moyens de la requête, rien ne justifie de moduler dans le temps les effets de votre annulation.

PCMNC :

- à l'annulation des articles 1 et 2 de l'arrêté attaqué en tant qu'ils excluent de son champ les régions agissant comme AOM régionale sur le fondement de l'article L. 1231-3 ou comme AOM locale sur le fondement du II de l'article L. 1231-1 lorsqu'elles n'ont pas créé un service régulier de transport public de personnes entièrement réalisé sur le ressort territorial des communautés de communes pour lesquelles elles sont compétentes ;
- et à ce que l'Etat verse à la région Auvergne-Rhône-Alpes une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

¹² CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, préc.