

Nos 290416, 290723, 290766, 294677

REPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Laurent Cabrera
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3ème et 8ème sous-sections réunies)

M. François Séners
Commissaire du gouvernement

Sur le rapport de la 3ème sous-section
de la section du contentieux

Séance du 12 mars 2008
Lecture du 16 mai 2008

G=180

Vu, 1°), sous le n° 290416, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 20 février et 16 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE, représenté par le président du conseil général ; le DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou de parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 2°), sous le n° 290723, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 27 février 2006 et 27 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, représenté par le président du conseil général ; le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou de parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3°), sous le n° 290766, la requête, enregistrée le 28 février 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, dont le siège est 282, boulevard Saint-Germain à Paris (75007), et la REGION PICARDIE, représentée par le président du conseil régional ; l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE et la REGION PICARDIE demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou de parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE et à la REGION PICARDIE d'une somme de 1 500 euros chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 4°), sous le n° 294677, la requête, enregistrée le 27 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour le DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE, représenté par le président du conseil général ; le DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE demande au Conseil d'Etat d'annuler la décision implicite du Premier ministre rejetant sa demande tendant à ce que soit rapporté le décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou de parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ensemble ce décret ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ;

Vu le décret n° 2005-529 du 24 mai 2005 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Laurent Cabrera, Auditeur,

- les observations de la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat du
DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE, de la SCP Peignot, Garreau, avocat du
DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et de la SCP Piwnica, Molinié, avocat du
DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE,

- les conclusions de M. François Séners, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, sous les n°s 290416, 290723 et 290766, le DEPARTEMENT
DU VAL-DE-MARNE, le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS ainsi que
l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE et la REGION PICARDIE demandent
l'annulation du décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert
définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de
l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; que sous le n° 294677, le
DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE demande l'annulation de ce décret et de la décision
implicite de rejet de sa demande tendant à l'abrogation du décret, née le 27 avril 2006 du silence
gardé par le ministre ; qu'il y a lieu de joindre ces requêtes pour statuer par une seule décision ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative
aux libertés et responsabilités locales : "I. Le présent article s'applique : / I° Aux services ou
parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux
collectivités territoriales ou à leurs groupements par la présente loi ; (...) / II. Les services et
parties de services mentionnés au I sont transférés selon les modalités prévues aux articles
L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales et celles qui sont définies ci-
après. (...) / III. Dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant
une convention type, une ou plusieurs conventions, conclues entre le représentant de l'Etat et,
selon le cas, le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de la collectivité
territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'organe délibérant du
groupement de collectivités territoriales ou le maire constatent la liste des services ou parties de
services qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la collectivité ou du
groupement de collectivités bénéficiaires du transfert de compétences en application de la
présente loi. (...) / Pour les compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ou à
leurs groupements postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type, le
délai de trois mois court à compter de la date du transfert de la compétence. / IV. A défaut de
convention passée dans le délai de trois mois précité, la liste des services ou parties de services
mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et
du ministre intéressé, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation, placée
auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant un nombre égal de
représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de
leurs groupements. (...) / VII. Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités de transferts
définitifs des services ou parties de services mentionnés au I et de ceux exerçant les compétences

transférées au département par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité" ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} du décret du 24 mai 2005 portant création des commissions tripartites locales : "Des commissions locales de suivi des transferts des services et des personnels sont instituées auprès de chaque préfet de région et auprès de chaque préfet de département à compter de l'entrée en vigueur des conventions constatant la liste des services ou parties de services mis à disposition des collectivités territoriales ou des arrêtés interministériels mentionnés à l'article 104 de la loi du 13 août 2004 susvisée." ; qu'aux termes de l'article 3 du même décret : "Les commissions sont associées aux travaux préalables à l'élaboration des décrets fixant les modalités de transferts définitifs des services et parties de services mentionnés au VII de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 susvisée. / Elles sont associées à la mise en oeuvre des modalités pratiques des transferts définitifs des services et des personnels, selon le cas, au niveau régional ou départemental" ;

Considérant qu'une autorité administrative est tenue de se conformer aux dispositions réglementaires légalement édictées qui fixent les règles de forme et de procédure selon lesquelles elle doit exercer ses compétences ; que ces dispositions s'imposent à elle tant qu'elles sont en vigueur et alors même que cette autorité en serait l'auteur ou qu'elles émaneraient d'une autorité qui lui est subordonnée ; qu'une décision à caractère réglementaire ou individuel prise en méconnaissance de ces règles est en principe illégale ;

Considérant que le décret attaqué a été pris en application des dispositions précitées du VII de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 pour fixer les modalités du transfert définitif de services et parties de services de l'Etat dans le domaine de l'éducation ; qu'il ressort des pièces du dossier et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté par le ministre de l'éducation que les commissions tripartites locales prévues par le décret précité du 24 mai 2005, mises en place tardivement, n'ont pas été associées aux travaux préparatoires à son élaboration ni consultées préalablement à sa signature ;

Considérant que les dispositions du décret du 24 mai 2005 qui, ainsi qu'il a été dit, prévoient la création de commissions, au sein desquelles sont représentées les collectivités territoriales concernées par les transferts de personnels en cause et qui sont seulement associées à la préparation des textes fixant les modalités de ces transferts, ne sauraient être regardées comme relatives aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, que seule la loi aurait pu déterminer, en application de l'article 34 de la Constitution ; qu'ayant pour objet de définir dans quelles conditions doivent être élaborés les textes fixant les modalités des transferts et non de déterminer celles-ci, elles ne relevaient pas des décrets en Conseil d'Etat auxquels renvoient les dispositions précitées du VII de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 et pouvaient être prises par simple décret, dans le cadre de l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire général ; qu'enfin, ni la circonstance que l'article 114 de la loi du 13 août 2004 ait prévu que les décrets en Conseil d'Etat pris en application du VII de l'article 104 seraient soumis aux avis des seuls comités techniques paritaires ministériels intéressés ni celle que son article 82 dispose qu'avant la publication de la convention type mentionnée à l'article 104, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport ne faisaient obstacle à ce que soit légalement prévue, par le décret du 24 mai 2005, l'association des commissions locales à la préparation des textes fixant les modalités des transferts ;

Considérant que la règle de procédure fixée par l'article 3 du décret du 24 mai 2005, lequel n'est entaché d'aucune des illégalités ci-dessus analysées qu'invoque le ministre, a été méconnue ; que la circonstance que le décret attaqué se borne à renvoyer à des arrêtés ministériels le soin de déterminer, pour chaque collectivité concernée, le nombre d'emplois ou de fractions d'emplois affectés dans les services ou parties de services correspondant aux compétences transférées et que, selon le ministre, les commissions tripartites locales ont été associées à l'élaboration de ces arrêtés, n'était pas de nature à dispenser le Gouvernement de la formalité qu'il avait lui-même prévue dans le but d'associer étroitement les collectivités territoriales et les personnels concernés à la mise en œuvre de la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE, le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE et la REGION PICARDIE sont fondés à demander l'annulation du décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 ; que, par suite, les conclusions du DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande tendant à l'abrogation de ce décret deviennent sans objet ;

Sur les conséquences de l'illégalité du décret attaqué :

En ce qui concerne l'office du juge :

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

En ce qui concerne l'application de ces principes au décret attaqué :

Considérant que le décret attaqué et les arrêtés auxquels il renvoie ont produit leurs effets ; que le droit d'option entre le statut de fonctionnaire territorial et le maintien du statut de fonctionnaire d'Etat ouvert, pour les agents concernés, par les dispositions du I de l'article 109 de la loi du 13 août 2004, ayant été exercé jusqu'au 31 décembre 2007, les décisions individuelles d'intégration ou de détachement qui en résultent ont pris effet ou prendront effet au plus tard le 1er janvier 2009, conformément aux dispositions de l'article 147 de la loi de finances pour 2006 ; qu'en outre, les lois de finances pour 2007 et pour 2008 ont

autorisé le versement aux collectivités territoriales concernées des compensations financières auxquelles elles ont droit ;

Considérant qu'il incombe aux pouvoirs publics, du fait de l'annulation du décret attaqué, de prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour que soient légalement mises en œuvre les dispositions du VII de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 ; que, compte tenu des effets que le décret attaqué et les arrêtés auxquels il renvoie ont produits, et eu égard à l'intérêt qui s'attache d'une part à la continuité de l'exercice, par les différentes collectivités publiques, de leurs compétences, d'autre part à la sécurité juridique des collectivités territoriales et des personnels concernés, auxquelles une annulation rétroactive des dispositions du décret attaqué porterait une atteinte manifestement excessive, il y a lieu, pour permettre aux pouvoirs publics de prendre l'ensemble des mesures nécessaires à l'une et à l'autre, de n'en prononcer l'annulation - sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision - qu'à compter du 1er janvier 2009 ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat le paiement d'une somme de 1 500 euros, pour chacun, au DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE et au DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, et le paiement d'une somme de 750 euros, pour chacune, à l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE et à la REGION PICARDIE au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur son fondement, le décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 est annulé à compter du 1^{er} janvier 2009.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions du DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 500 euros chacun au DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE et au DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et une somme de 750 euros, pour chacune, à l'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE et à la REGION PICARDIE en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE, au DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, à l'ASSOCIATION DES REGIONS DE France, à la REGION PICARDIE, au DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE, au Premier ministre et au ministre de l'éducation nationale.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.