

CONSEIL D'ETATstatuant
au contentieux

MH

Nos 325824,330223

REPUBLIQUE FRANÇAISE**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

- DEPARTEMENT DE LA
SEINE-SAINT-DENIS
- DEPARTEMENT DE
SAONE-ET-LOIRE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1ère et 6ème sous-sections réunies)

M. Alexandre Lallet
Rapporteur

Sur le rapport de la 1ère sous-section
de la Section du contentieux

Mlle Anne Courrèges
Rapporteur public

Séance du 16 décembre 2009
Lecture du 30 décembre 2009

Vu 1°), sous le n° 325824, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 6 mars et 8 juin 2009 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 pour excès de pouvoir la décision implicite du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité refusant de faire droit à sa demande en date du 28 octobre 2008 tendant à l'édiction du décret d'application prévu par l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre, en application des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de publier ce décret dans un délai de trois mois, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 2°), sous le n° 330223, la requête et le mémoire, enregistrés les 29 juillet et 24 août 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le DEPARTEMENT

N° 325824

- 2 -

DE SAONE-ET-LOIRE, représenté par le président du conseil général ; le DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 23 juin 2009 du Premier ministre rejetant sa demande tendant, d'une part, à ce que soient prises les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'article 27 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance et, d'autre part, à ce que la somme de 600 000 euros lui soit versée en compensation des coûts résultant de la mise en œuvre de cette loi ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'édicter le décret d'application de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 dans un délai de 3 mois ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 600 000 euros en réparation des préjudices subis du fait du refus illégal d'édicter les décrets d'application d'une loi ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, notamment son article 27 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexandre Lallet, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et de la SCP Boutet, avocat du DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE,

- les conclusions de Mlle Anne Courrèges, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et à la SCP Boutet, avocat du DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE ;

Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire, sous réserve de la compétence conférée au Président de la République par son article 13 ; que l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle ;

Considérant qu'aux termes de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance : « I. - Il est créé un Fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires. / II. - Les ressources du fonds sont constituées par : / - un versement de la Caisse nationale des allocations familiales, dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale ; / - un versement annuel de l'Etat, dont le montant est arrêté en loi de finances. / III. - Le fonds est administré par un comité de gestion associant des représentants de la Caisse nationale des allocations familiales, des représentants des départements et de l'Etat, selon des modalités fixées par décret. Par une délibération annuelle, il se prononce sur l'opportunité de moduler les critères de répartition du fonds définis au I. / IV. - Par exception au II, le versement de la Caisse nationale des allocations familiales pour l'année 2007 est fixé à 30 millions d'euros » ;

Considérant, d'une part, qu'un décret était nécessaire pour fixer les critères nationaux et les modalités selon lesquels les ressources du fonds national de financement de la protection de l'enfance seraient affectés aux départements en vue de compenser les charges résultant pour eux de l'application de la loi du 5 mars 2007 ; que l'application de l'article 27 de cette loi est également manifestement impossible en l'absence de décret définissant les modalités d'organisation et de fonctionnement de ce fonds, notamment la répartition des sièges, au sein du comité de gestion, entre les représentants de la Caisse nationale des allocations familiales, des départements et de l'Etat, les modalités de leur désignation et la durée de leur mandat ;

Considérant, d'autre part, que le refus implicite du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité de proposer à la signature du Premier ministre le décret demandé par le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS est intervenu plus d'un an et demi après la publication de la loi du 5 mars 2007 ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment des indications fournies par le ministre en défense, que l'élaboration de ce

N° 325824

- 4 -

décret se serait heurtée à des difficultés particulières, de nature à justifier l'absence d'édition de ce texte au terme d'un tel délai ; qu'ainsi ce refus, intervenu après l'expiration du délai raisonnable qui était imparti au Gouvernement pour le prendre, est entaché d'illégalité ; qu'il en va de même de la décision expresse de refus que le Premier ministre a opposée, le 23 juin 2009, à la demande que le DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE lui avait présentée en vue d'obtenir l'édition de ce décret ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen soulevé par le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, les décisions attaquées doivent être annulées ;

Sur les conclusions à fins d'injonction :

Considérant que l'annulation des décisions attaquées implique nécessairement que le Premier ministre prenne le décret litigieux ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de lui enjoindre de prendre ce décret dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

Sur les conclusions indemnitaires du DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE :

Considérant que le refus illégal de prendre les mesures réglementaires qu'implique nécessairement l'application de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Considérant, d'une part, qu'en vertu du IV de cet article, le législateur n'a décidé d'affecter au fonds national de financement de la protection de l'enfance que la somme de 30 millions d'euros pour l'ensemble des départements ; qu'aucune disposition de loi de finances ni de loi de financement de la sécurité sociale n'a prévu de financement complémentaire ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions du même article 27, éclairées par leurs travaux préparatoires, qu'un département ne saurait revendiquer de droit à la compensation intégrale des charges résultant pour lui de l'application de cette loi, mais seulement celui de se voir verser une fraction des sommes dont dispose le fonds, dont l'objet est de compenser ces charges, réparties selon des critères nationaux tenant compte, notamment, de leur situation démographique et sociale ;

Considérant que, compte tenu, d'une part, de la somme de 30 millions d'euros que le législateur s'est borné à allouer pour l'ensemble des départements, d'autre part, des pièces que le DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE a produites à la suite du supplément d'instruction ordonné par le Conseil d'Etat, et qui font apparaître les dépenses effectivement exposées par ce dernier pour la mise en œuvre des dispositions de la loi du 5 mars 2007, il sera fait une juste appréciation du préjudice subi par ce département, pour la période comprise entre l'expiration du délai raisonnable mentionné ci-dessus et la date de la présente décision, en l'évaluant à 100 000 euros ; qu'il y a lieu, par suite, de condamner l'Etat à verser cette somme au DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE, en réparation du préjudice subi du fait de la carence

N° 325824

- 5 -

du pouvoir réglementaire ; qu'il devra être tenu compte de cette indemnisation dans la répartition des sommes à laquelle procèdera le fonds mis en place en exécution de la présente décision ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à ce titre une somme de 3 000 euros à la charge de l'Etat au profit de chacun des départements requérants ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité refusant de proposer à la signature du Premier ministre les mesures réglementaires qu'implique nécessairement l'application de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 et la décision du Premier ministre du 23 juin 2009 refusant d'édicter ces mesures sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires qu'implique nécessairement l'application de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007, conformément aux motifs de la présente décision, dans un délai de quatre mois à compter de la notification de celle-ci, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Article 3 : L'Etat est condamné à verser au DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE une somme de 100 000 euros. Il sera tenu compte de cette indemnisation dans la répartition des sommes à laquelle procèdera le fonds national de financement de la protection de l'enfance.

Article 4 : L'Etat versera au DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et au DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE une somme de 3 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions du DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, au DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE, au Premier ministre et au ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.