

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE SAINT- MARTIN**

N°1700095

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**COLLECTIVITE D'OUTRE-MER
DE SAINT-MARTIN**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. A...
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Saint-Martin

(2^{ème} Chambre)

M. Amadori
Rapporteur public

Audience du 20 février 2020
Lecture du 9 mars 2020

135-02-04-03-03-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 8 août 2017, 14 mars 2019, 17 mai 2019, 28 janvier 2020 et 13 février 2020, la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, représentée par la SELARL Génesis, avocats au barreau de Paris, demande au Tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser une indemnité de 71 233 713 euros, assortie des intérêts de droits à compter du 25 avril 2017 ainsi que la capitalisation des intérêts à raison des erreurs dans le calcul des dotations globales de compensation qui lui étaient dues ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la prescription quadriennale, invoquée par l'Etat pour écarter les créances qu'elle détient sur ce dernier pour la période de 2008 à 2012, n'est pas fondée ; le recours initial, en 2011, ayant abouti à l'ordonnance du tribunal administratif de Paris en date du 1^{er} décembre 2016, a bien interrompu la prescription quadriennale des créances nées entre 2008 et 2012 car le désistement enregistré a le caractère d'un désistement d'instance ;

- la décision du Conseil d'Etat n° 309145, en date du 9 juin 2010, n'est pas transposable à l'espèce ;

- sa demande indemnitaire à hauteur de la somme de 71 233 713 euros est bien recevable, car elle a lié le contentieux par sa demande formulée par courrier du 13 avril 2017 ; il n'y a pas d'obstacle à ce que la demande soit ajustée au montant dont s'agit ;

- au fond, sa demande indemnitaire repose sur la sous-évaluation de la compensation des charges en matière d'action sociale et sanitaire, dont le Revenu minimum d'insertion (RMI), révélée par le contrôle de la chambre territoriale des comptes ; dans son rapport d'observations provisoires, daté du 17 janvier 2017, qu'elle lui a adressé, la chambre territoriale des comptes relève que certains chiffrages relatifs au coût de l'action sanitaire et sociale sont manifestement sous-évalués et a évalué la perte financière pour la Collectivité entre 2008 et 2015 à 33 504 090 euros ; les données communiquées au cabinet Collectivités Conseils, auquel elle a eu recours pour évaluer le coût de l'action sociale et sanitaire, ont été parcellaires et non exploitables ;

- elle s'est appuyée sur les données relatives aux coûts de l'action sanitaire et sociale de la Guadeloupe qui sont fournies par la base de données Data pour reconstituer le chiffrage des dépenses engagées pour 2006 sur le territoire de Saint-Martin ; les dépenses d'aide sociale au profit des habitants de la commune de Saint-Martin en 2006 sont estimées à partir du ratio entre sa population et celle de la Guadeloupe ;

- s'agissant des frais de personnel et d'administration, en l'absence de chiffres pour le département de la Guadeloupe, la reconstitution opérée s'appuie sur les chiffres de la Lozère, qui est proche de Saint-Martin en termes de population, et, concernant la Protection maternelle et infantile (PMI), le nombre des nouveaux nés en Lozère en 2006 est proche de celui constaté à Saint-Martin la même année ; selon le compte administratif le plus proche dans le temps de ce département de la Lozère, les dépenses de personnel équivalaient à 11 % du montant des dépenses d'aide sociale hors frais de personnel et d'administration générale ;

- compte tenu de ce que Saint-Martin comptait, en 2006, 35 263 habitants alors que la Guadeloupe en comptait 400 736 habitants, soit un ratio de 9 %, la compensation, qui lui a été versée, soit 3 713 995 euros, ne représente qu'un tiers du coût estimé du rapport entre la population de celle de Saint-Martin par rapport à celle de la Guadeloupe ; le montant non compensé est donc de 7 914 857 euros par année soit la somme de 71 233 713 euros pour la période 2008 à 2016 ;

- elle n'a jamais soutenu que les comptes administratifs de 2006 du département de la Guadeloupe aient été volontairement sous-évalués ou qu'ils ne soient pas fiables, mais maintient que les chiffres déclarés pour Saint-Martin sont très fortement sous-évalués ; elle reproche à l'Etat, dans le cadre de la commission consultative d'évaluation des charges, de ne pas s'être assuré de la sincérité et de la fiabilité des communications relatives aux dépenses prises en charge en matière d'aide sociale en 2006 au profit des habitants de Saint-Martin ;

- le rapport provisoire de la chambre territoriale des comptes, dont le caractère confidentiel ne lui est pas opposable, peut servir d'élément de preuve pour établir la sous-évaluation des dépenses sociales et sanitaire consacrées à Saint-Martin par le département de la Guadeloupe en 2006 ;

- la méthode de comparaison, qu'elle a choisie, consistant à utiliser le critère de la population et celui de la population bénéficiaire ou éligible n'est pas approximative comme le soutient l'Etat ; elle ne pouvait utiliser d'autre méthode, car les données étaient collectées uniquement au niveau du département ; s'agissant la prise en compte des frais de personnel et de compte logistique, compte tenu de ce que les données DREES, sont présentées hors dépenses de personnel, elle a été tenue de comparer les frais de personnel pour Saint-Martin avec ceux d'un département proche statistiquement de Saint-Martin : La Lozère ; elle n'a pas ce faisant commis d'erreur ;

- les données fournies par la DREES sont fiables et ont fait l'objet d'une véritable expertise ; les données DREES, d'une part, et celles contenues dans les comptes de gestion et dans le compte administratif 2006 du département, d'autre part, sont très proches ;

- le ratio de la population est le meilleur moyen de s'assurer de la fiabilité des déclarations du département de la Guadeloupe en l'absence de statistiques communales de dépenses d'aide sociale ;
- elle a systématiquement et exclusivement pris en considération des données relatives à l'exercice 2006 pour l'estimation du droit à compensation ;
- contrairement à ce que l'Etat soutient, elle fonde sa demande indemnitaire non seulement sur les données de la base de la DREeS relative à 2006 mais aussi sur celles relatives au compte administratif du département de la Guadeloupe pour 2006.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 novembre 2017, 26 avril 2019, 28 mai 2019 et 10 février 2020, le ministre des outre-mer conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête pour irrecevabilité pour défaut de capacité à agir du président de la collectivité de Saint-Martin ;
- à la prescription, s'agissant des créances alléguées au titre des dépenses sociales hors RSA et RSA en tant qu'elles se rapportent aux années 2008 et 2012 ;
- à l'irrecevabilité partielle des conclusions indemnitaires pour défaut de liaison du contentieux, en tant qu'elles excèdent la somme de 41 017 485 euros, montant évoqué par la collectivité dans sa réclamation préalable en date du 13 avril 2017 adressée au Gouvernement ;
- à titre subsidiaire, au rejet au fond de la requête, les moyens invoqués par la collectivité de Saint-Martin n'étant pas fondés selon lui.

Les parties ont été informées, par lettre du 21 janvier 2020, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'exception de recours parallèle résultant de l'expiration du délai de recours contentieux dont disposait la collectivité à l'encontre de l'arrêté interministériel du 22 avril 2011, lequel aurait un objet exclusivement pécuniaire en tant qu'il a fixé les charges qui ont été transférées par le département de la Guadeloupe, en matière sanitaire et social à Saint-Martin.

En réponse à la communication de ce moyen susceptible d'être relevé d'office, la collectivité de Saint-Martin a présenté des observations par des mémoires enregistrés les 28 janvier et 13 février 2020.

Elle soutient que :

- l'exception d'irrecevabilité invoquée ne lui est pas opposable dans la mesure où elle ne conteste pas l'application ou la validité des règles de calcul de la compensation, résultant des textes réglementaires ou législatifs applicables, mais les données de fait et les statistiques inexactes qui ont été utilisées pour la calcul de la compensation ;
- si elle s'est désistée de son recours dirigé contre l'arrêté interministériel du 22 avril 2011, c'est qu'elle ne disposait d'aucun élément lui permettant de contester utilement les calculs de compensation opérés par l'Etat sur la base des chiffres fournis par le département de la Guadeloupe avant que la chambre territoriale des comptes ait pu invoquer ces erreurs ;
- la jurisprudence Lafon ne saurait lui être opposée, en l'espèce, du fait qu'un recours pour excès de pouvoir serait inefficace eu égard aux graves fautes commises par l'Etat et qui n'étaient pas décelables ;

- la jurisprudence Commune de Fa'a n'est pas transposable dans le présent litige ;
- l'arrêté interministériel n'est pas devenu définitif, car la sous-évaluation est tellement importante qu'elle s'apparente à une fraude.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 31 décembre 1968 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. A...,
- les conclusions de M. Amadori, rapporteur public,
- et les observations de M^e B..., représentant la collectivité de Saint-Martin.

Considérant ce qui suit :

1. A compter du 15 juillet 2017, date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, complétée par la loi ordinaire du même jour, la commune de Saint-Martin, qui dépendait jusqu'alors de la Guadeloupe, est devenue une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. La nouvelle communauté d'outre-mer, dont le statut est codifié au livre III de la sixième partie du code général des impôts, s'est substituée sur le territoire de la partie française de l'île de Saint-Martin et de ses îlots aux trois collectivités préexistantes : la commune de Saint-Martin, le département de la Guadeloupe et la région de la Guadeloupe. L'érection de cette nouvelle collectivité s'est accompagnée, d'une part, d'un transfert complet de compétences de la commune, du département et de la région et, d'autre part, d'un transfert partiel des compétences de l'Etat. Les modalités financières de ces transferts de compétence sont régies par les articles L.O. 6371-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, en particulier l'article L.O. 6371-4, qui disposent que : *«Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Martin et la collectivité de Saint-Martin est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Martin des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.»* et, enfin, de l'article L.O. 6371-5 du même code, qui prévoit quatre instruments de compensation des charges transférées : le transfert d'impôts, la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire et, pour le solde, une dotation inscrite au budget de l'Etat et dont la loi de finances précise chaque année le montant.

2. Par la présente requête, la collectivité de Saint-Martin, qui a déjà vainement contesté la légalité de l'arrêté interministériel du 22 avril 2011 fixant le montant des charges transférées à la collectivité de Saint-Martin, selon la compétence, par l'Etat, par la région de la Guadeloupe, par le département de la Guadeloupe et par la commune de Saint-Martin, ainsi que la dotation globale de compensation et la dotation globale de construction et d'équipement scolaire alloués à la nouvelle collectivité, en tant qu'il ne prévoyait pas de

compensation à l'octroi de mer versé initialement à la commune de Saint-Martin, dans le dernier état de ses écritures, demande au Tribunal de condamner l'Etat à lui verser une indemnité de 71 233 713 euros, somme qui représente, selon elle, le préjudice qu'elle a subi de 2008 à 2016 en raison d'erreurs qu'auraient commises les services de l'Etat dans le calcul de la dotation globale de compensation en se livrant à une sous-évaluation de la compensation en matière de charges d'action sociale et sanitaire (dont le RMI) révélée par le contrôle de la chambre territoriale des comptes de Saint-Martin dans son rapport d'observations provisoires du 17 janvier 2007.

Sur les conclusions tendant à la condamnation de l'Etat :

3. Aux termes de l'article D. 6371-1 du code général des collectivités territoriales qui précise les modalités de transfert de compétence à Saint-Martin dispose que : *«Les charges financières supplémentaires résultant pour la collectivité de Saint-Martin des compétences nouvelles qui lui sont attribuées par le livre III de la sixième partie (législative) font l'objet d'une compensation financière, par le transfert d'impôts de l'Etat, du département ou de la région de la Guadeloupe, de la commune de Saint-Martin et par les dotations de l'Etat mentionnées à l'article LO 6371-5. / Pour chaque compétence transférée, les ressources attribuées sont équivalentes au droit à compensation calculé à partir des charges transférées par l'Etat, le conseil régional de la Guadeloupe, le conseil général de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Martin, au titre de chaque compétence transférée. / Le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxe et hors fonds de concours, constatées sur une période de dix ans précédant l'année 2007, à l'exception des routes pour lesquelles la période prise en compte pour la détermination du droit à compensation est fixée à cinq ans. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation de ces charges sont actualisées en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, tel que constaté à la date des transferts. / Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal aux dépenses constatées en 2006. / Les dépenses transférées par le département de la Guadeloupe, la région de la Guadeloupe et la commune de Saint-Martin sont calculées à partir des dépenses engagées au titre de chaque compétence transférée figurant dans les comptes administratifs respectifs de chaque collectivité. / Lorsque, pendant la période de référence prise en compte pour le calcul du droit à compensation, la compétence est exercée par l'Etat et une collectivité territoriale ou par plusieurs collectivités territoriales, le droit à compensation est égal à la somme des dépenses engagées au titre des compétences transférées, au cours de cette période.»*. Aux termes de l'article D. 6371-2 du même code : *«Le montant des charges transférées, selon la compétence, par l'Etat, le conseil régional de la Guadeloupe, le conseil général de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Martin en application des dispositions de l'article D. 6371-1 est constaté pour chaque compétence transférée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges de Saint-Martin (...).»*.

4. Pour demander la condamnation de l'Etat à lui verser la somme précitée de 71 233 713 euros, la collectivité de Saint-Martin soutient, dans le dernier état de ses écritures, que le rapport d'observations provisoires de la chambre territoriale des comptes en date du 17 janvier 2017, qui a été notifié à son président, lui a révélé une très forte sous-estimation du coût de l'action sanitaire et sociale en 2006, tel qu'estimé par l'Etat avant le transfert des compétences et fixé par l'arrêté interministériel du 22 avril 2011 fixant le montant des charges

et le droit à compensation des compétences transférées à la collectivité de Saint-Martin et par conséquent, une très forte sous-évaluation de montant de la compensation au titre du transfert des compétences au titre du transfert des compétences des charges sociales et sanitaires. La collectivité évalue le manque à gagner qu'elle a subi par année à compter de 2008, du fait de la sous-évaluation à compter de 2008, du transfert de compétences à la somme de 7 914 857 euros, dont 1 442 707 euros au titre de l'aide sociale à l'enfance, 168 747 euros, 792 032 euros au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne et, enfin, la somme de 5 571 371 euros au titre de l'aide personnalisée.

5. Il résulte toutefois, des pièces versées au dossier que cet arrêté interministériel du 22 avril 2011 fixant le montant des charges et le droit à compensation des compétences transférées à la collectivité de Saint-Martin, tel que prévu par l'article D 6371-2 du code général des collectivités territoriales qui a fixé notamment le montant des charges de fonctionnement de l'exercice 2006 des compétences d'action sociale et d'action sanitaire transférées du département de la Guadeloupe à Saint-Martin a été publié au Journal officiel de la République française le 4 mai 2011. La collectivité d'outre-mer de Saint-Martin n'a pas contesté dans le délai contentieux cet arrêté en tant qu'il avait fait une insuffisante évaluation des charges d'action sanitaire et sociale du département de la Guadeloupe constatées au titre de l'exercice 2006 pour le compte de Saint-Martin. Ainsi, cet arrêté, qui avait un objet exclusivement pécuniaire, est devenu définitif avec toutes les conséquences pécuniaires qui en sont inséparables. Par suite, la demande indemnitaire présentée par la collectivité de Saint-Martin n'est pas recevable alors même que la requérante fait valoir qu'elle n'a été informée de cette insuffisante évaluation de ces dépenses faites par l'Etat qu'après la communication du rapport d'observations provisoires de la chambre territoriale des comptes du 17 janvier 2017 et qu'elle ne conteste pas l'application d'un texte mais des agissements fautifs des services de l'Etat, qui les ont amenés à prendre en compte dans le calcul des compensations, des éléments chiffrés inexacts des dépenses véritablement constatées.

6. S'il est soutenu que les erreurs alléguées dans la liquidation procèdent d'agissements frauduleux de l'administration, qui dispenseraient la collectivité du respect du délai contentieux, l'intention frauduleuse alléguée n'est pas établie.

7. Il résulte de ce qui précède que les conclusions indemnitaires de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur les moyens qu'elle invoque.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat qui n'est pas la partie perdante, le versement à la collectivité d'outre-mer d'une quelconque somme au titre des frais non exposés dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, à la ministre de l'outre-mer, au ministre de l'intérieur et au département de la Guadeloupe.

Copie, pour information, en sera adressée au préfet de la Guadeloupe, représentant de l'Etat à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy et au préfet délégué de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Délibéré après l'audience du 20 février 2020, à laquelle siégeaient :

M. A..., président,
M. Sabatier-Raffin, premier conseiller,
Mme Roussaux, premier conseiller,

Lu en audience publique le 9 mars 2020.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien
dans l'ordre du tableau

Signé :

Signé :

A. A...

P. SABATIER-RAFFIN

La greffière,

Signé :

L. LUBINO

La République mande et ordonne au ministre des outre-mer, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La Greffière en Chef,

Signé :

M.-L. CORNEILLE