

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
43, rue du Général DE GAULLE, 77008 MELUN Cedex
Tel : 01 60 56 66 30 / Fax : 01 60 56 66 10

Recours pour excès de pouvoir
POLITIQUE DES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE,
2^{ème} plan Crèches 2010-2014

Requête introductive d'instance

Pour Monsieur Jacques J.P. MARTIN, Conseiller général du Val-de-Marne, Président du Groupe Majorité Présidentielle du Conseil général du Val-de-Marne, Maire de Nogent-sur-Marne
Hôtel du département,
21 à 29 Avenue du Général de Gaulle,
94 011 Créteil Cedex,

Contre le Conseil général du Val de Marne,
Hôtel du département,
21 à 29, Avenue du Général de Gaulle,
94 011 Créteil Cedex,

I. Rappel des faits

Dans une délibération en date du 1^{er} février 2010 (voir pièce jointe), le Conseil général du Val de Marne a décidé la création de 1000 nouvelles places en crèches sur 5 ans : places financées par les communes qui contribuent à développer l'offre d'accueil.

En substitution d'une partie de l'actuelle aide aux fonctionnements des crèches municipales, le département se propose de participer à cet investissement via des subventions attribuées selon la clef de répartition suivante :

8000 € par place pour les villes qui cumulent les deux critères suivants : un indice DSU¹ égal ou supérieur à 1,2 et un taux d'équipement en logements sociaux égal ou supérieur à 40%.

6000 € par place pour les villes qui cumulent les deux critères suivants : un indice DSU égal ou supérieur à 0.8 et un taux d'équipement en logements sociaux égal ou supérieur à 20%.

4000 € par place pour les villes remplissant un critère.

3000 € par place pour les villes ne remplissant aucun critère.

Parallèlement, le Conseil général programme l'extinction progressive du dispositif d'aides au fonctionnement pour les crèches municipales, municipalisées et les crèches familiales municipales :

« Au regard de la réalité de nos moyens, il est proposé de revisiter la politique d'attribution des subventions de fonctionnement et de réajuster le forfait journalier en tenant compte des ressources financières des villes et de leur dimension sociale à partir des deux mêmes indicateurs ».

(voir délibération du Conseil général du Val-de-Marne, en date du 1^{er} février 2010, intitulée politique des modes d'accueil de la petite enfance. 2^{ème} plan crèche 2010-2014). (annexe page 4)

Cette délibération du 1^{er} février 2010 est illégale pour plusieurs raisons.

II. Discussion

Cette délibération est entachée d'irrégularité de forme et de fond.

A. Sur la légalité externe de la délibération du Conseil général.

La délibération est illégale en sa forme en tant qu'elle a été adoptée par une **autorité administrative incompétente** en matière de répression des atteintes à la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En effet, ce n'est pas au Conseil général de sanctionner ce déficit de logements sociaux. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (et notamment son article 55) prévoit un mécanisme d'incitation financier destiné à atteindre le seuil de 20% de logements sociaux. Ce mécanisme codifié à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation :

¹ La Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSU) est l'un des trois éléments de la Dotation d'Aménagement, celle-ci étant elle-même l'une des deux grandes subdivisions de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), principale dotation de fonctionnement de l'Etat aux collectivités.

« A compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, comme il est dit à l'article L. 302-5, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. [...]

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes soumises au prélèvement institué au présent article **est diminué du montant de ce prélèvement**. Celui-ci est imputé sur les attributions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales. »

A ce mécanisme, s'ajoute une diminution du montant des transferts financiers de l'Etat aux communes indépendamment des prélèvements effectués sur la fiscalité locale. Cette diminution se fait dans le cadre de la DSU. La répartition de cette dotation tient compte d'un indice synthétique de ressources et de charges, sur lequel se base aussi le Conseil général pour établir sa clef de répartition des subventions, composé :

- du potentiel financier par habitant de la commune ;
- du nombre de logements sociaux ;
- rapport entre le nombre de bénéficiaires d'APL et le nombre de logements ;
- du revenu imposable moyen des habitants ;

A ce titre, les communes présentant les plus lourdes charges pour un potentiel fiscal restreint sont davantage aidées par l'Etat. C'est ainsi que les communes ayant un moins grand nombre de logements sociaux voient leur indice synthétique diminuer et, corrélativement, le montant de leur dotation.

L'Etat a donc mis en place à la fois un mécanisme d'incitation financière à destination des communes et un système de répartition de ses dotations afin d'aider les municipalités faisant face aux plus lourdes charges.

Il n'est donc en aucun cas de la compétence du Conseil général de sanctionner ni même d'inciter les communes du département à atteindre et même à dépasser du double le taux de 20% imposé par la loi.

Par ailleurs, le mécanisme imaginé par le Conseil général est d'autant plus injuste qu'il revient à instaurer un système de triple peine pour les habitants des communes n'ayant pas atteint les taux de logements sociaux voulus. Ceux-ci verront non seulement les aides de l'Etat et le potentiel financier de leur commune diminuer, mais également les aides du département !

B. Sur la légalité interne de la délibération du conseil

1. En premier lieu, la délibération précitée du 1^{er} février 2010 est illégale sur le fond en tant qu'elle constitue un détournement de pouvoir.

Les « indicateurs de vulnérabilité » mentionnés dans l'exposé des motifs de la délibération, et devant servir à déterminer quelles villes aider en priorité, sont en réalité des indices visant à cerner les communes n'atteignant pas un certain pourcentage de logements sociaux afin de les sanctionner. Cette délibération n'a d'autre but que de punir les maires qui n'ont pas assez investi aux yeux de la majorité du Conseil général dans les logements sociaux, et non d'aider les communes à développer l'offre de places en crèche.

Il est aisé de prouver que c'est l'idée de sanction qui transparaît dans cette délibération :

- Il plaira au tribunal de constater que cette distinction est établie au mépris des besoins réels des habitants des villes que le Conseil général se propose d'aider : les communes aidées ne le sont pas parce que leurs habitants sont plus riches mais parce que les équipes municipales n'ont pas (et peut être n'ont pas pu) engagé la construction d'un certain pourcentage de logements sociaux.
- Cette volonté de classer les communes bénéficiaires en fonction du taux de logements sociaux est d'autant plus discriminante pour les administrés que l'on peut légitimement considérer que c'est certainement dans les villes ayant le moins de logements sociaux que les besoins en places de crèches sont les plus urgents pour les familles devant faire face à des loyers élevés.

On ne peut donc absolument pas considérer que l'intérêt général soit l'objet de cette délibération. Cette clef de répartition des subventions cache bien une mesure de sanction à l'égard des maires et des conseils municipaux n'ayant pas atteint, et même largement dépassé au vu des exigences du Conseil général, les objectifs de la loi SRU sur le taux de logements sociaux.

2. En second lieu, cette délibération est illégale sur le fond entant qu'elle viole le principe d'égalité d'accès au service public et le principe d'égalité devant les charges publiques.

La délibération ici contestée aboutit à une rupture d'égalité d'accès au service public et d'égalité devant les charges publique.

L'égalité des usagers devant le service public, qui n'est que l'application au domaine des services publics du principe constitutionnel d'égalité, a été confirmée à maintes reprises par la jurisprudence². Si des aménagements peuvent y être apportés, notamment en considération de la situation particulière de certains usagers³ ou selon des considérations de ressources⁴, rien ne justifie que soit appliqué un critère parfaitement arbitraire tel que le taux de logement sociaux pour conditionner le versement d'une aide qui aura directement des répercussions sur l'accès au service.

En effet, comment peut-on affirmer que les habitants des villes ayant moins de 20% de logement sociaux sont dans une situation de moindre besoin en terme de place de crèche ? On ne voit pas quel raisonnement peut fonder une telle mesure de discrimination !

Si la jurisprudence a déjà admis qu'une discrimination puisse se fonder sur une situation géographique particulière, celle ci avait pour seul but de rétablir l'égalité entre les usagers : ainsi, le

² Dont la jurisprudence constitutionnelle : Cons. Const., 27 décembre 1973, Loi de finance pour 1974.

³ CE, Ass. 10 mai 1974, Denoyez, AJDA, 1974 ; CE, 2 décembre 1987, Commune de Romainville, RFDA, 1988.

⁴ CE, 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers, commune de Nanterre, AJDA, 1998.

Conseil d'Etat a-t-il admis que les usagers quotidiens d'un bac mis dans l'impossibilité d'utiliser un autre service puissent bénéficier d'un tarif adéquat, différent du tarif applicable à tous :

« Considérant d'une part, qu'il existe, entre les personnes résidant de manière permanente à l'île de Ré et les habitants du continent dans son ensemble, une différence de situation de nature à justifier les tarifs de passage réduits applicables aux habitants de l'île⁵ »

Or, dans le cas présent, à moins de considérer que les habitants des communes présentant de faibles taux de logements sociaux sont objectivement plus riches que leurs voisins et donc insusceptibles de bénéficier de nouvelles places de crèches, la délibération du Conseil général crée une discrimination illicite.

S'il est traditionnellement admis que l'Etat et les collectivités décentralisées peuvent légalement aider en priorité les personnes défavorisées, les subventions prévues par le Conseil général n'ont pas ici pour objectif de répartir l'aide en fonction des besoins, mais bien en fonction de critères politiques. C'est ici la neutralité de l'action publique qui est remise en cause. La différence faite entre les bénéficiaires est tellement générale qu'elle ne peut qu'être illégale : en effet, elle revient, à travers la sanction subie par les communes, à pénaliser des administrés en raison de leur rattachement à telle ou telle municipalité, sans aucune considération de moyens ni de ressources personnelles et alors même que lesdits administrés paient les mêmes impôts au département.

La délibération du 1^{er} février 2010 instaure donc bien une rupture d'égalité dans l'accès au service public et devant les charges publiques.

III. Conclusions

Nous concluons à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 1^{er} février 2010.

Créteil, le 29 mars 2010

Signature du requérant

P.J. : Délibération du Conseil général du Val de Marne, en date du 1^{er} février 2010, intitulée *politique des modes d'accueil de la petite enfance. 2^{ème} plan crèche 2010-2014.*

⁵ CE, Ass. 10 mai 1974, Denoyez, précité.