

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE CALEDONIE**

N° 1600090

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE NOUMEA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Gueguein
Rapporteur**

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

**M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public**

**Audience du 15 septembre 2016
Lecture du 30 septembre 2016**

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 mars 2015, et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 11 juillet et 9 septembre 2016, la commune de Nouméa demande au tribunal d'annuler les délibérations n° 92 et 93 du 29 décembre 2015 et la délibération n° 99 du 30 décembre 2015 du congrès de la Nouvelle-Calédonie relatives au budget de la Nouvelle-Calédonie pour 2016 en tant qu'elles n'ont pas pris en compte le montant réel du reversement obligatoire du montant des amendes forfaitaires qui lui est dû.

La commune de Nouméa soutient que :

- ces délibérations ne respectent pas le principe de sincérité budgétaire en ce qu'elles n'incluent pas les recettes permettant à la Nouvelle-Calédonie de lui verser la totalité des sommes qui lui sont dues en application des dispositions de l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie ;

- l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie prévoit que les communes doivent recevoir le produit de relèvement des amendes relatives à la circulation routière ; la Nouvelle-Calédonie doit verser à la commune le montant correspondant à la partie majorée des amendes dressées sur son territoire, soit une somme pouvant être évaluée entre 213 113 079 F CFP et 223 757 545 F CFP ; la subvention de 128,6 millions de francs CFP est donc largement insuffisante ;

- l'article L. 231-2 du code des communes n'est pas contraire aux dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 ; la réglementation sur le stationnement en agglomération relève de la compétence des maires, les amendes infligées viennent donc sanctionner la méconnaissance d'arrêtés municipaux, ce qui justifie l'affectation du montant de l'amende aux budgets communaux ;

- si, comme le soutient la Nouvelle-Calédonie, les dispositions de l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie doivent être interprétées dans le sens où seul le

relèvement du montant des amendes est concerné, alors la Nouvelle-Calédonie doit lui verser chaque année la somme correspondant au relèvement du tarif opéré en 1997 ;

- la décision de la Nouvelle-Calédonie de cesser de mettre en œuvre les dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 est irrégulière ; ces dispositions ne sont pas abrogées ; elle ne pouvait prendre une telle décision sans consulter le comité des finances locales ; le principe selon lequel l'administration est tenue de ne pas appliquer un acte réglementaire illégal ne s'applique pas à l'autorité ayant la compétence pour modifier ledit acte ;

- cette dette échue, certaine, liquide et non sérieusement contestée est donc une dépense obligatoire, au sens des dispositions de l'article 84 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, qui devait être intégrée au stade du budget primitif de la Nouvelle-Calédonie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juin 2016, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 4 juillet 2016, et deux mémoire enregistrés le 9 septembre 2016, le congrès de la Nouvelle-Calédonie, représenté par la SELARL D&S Legal, conclut au rejet de la requête et demande la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 4 juillet 2016, le congrès de la Nouvelle-Calédonie demande au tribunal administratif, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du point 1° de l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie.

Il soutient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent :

- les dispositions des articles 22 1° et 86 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 qui prévoient que seule la Nouvelle-Calédonie est compétente pour instituer des impôts, droits et taxes au bénéfice notamment des communes et que le produit des amendes est versé au budget de la Nouvelle-Calédonie ;

- le principe de libre-administration des collectivités territoriales.

Par un mémoire, enregistré le 25 juillet 2016, la commune de Nouméa soutient que les conditions posées par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, et, en particulier, que les dispositions du point 1° de l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie sont conformes aux dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 et au principe de libre-administration des collectivités territoriales.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- le code de la route de Nouvelle-Calédonie ;

- la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ;
- l'ordonnance n° 2009-538 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales ;
- la délibération n° 53 du 10 janvier 1997 relative aux amendes forfaitaires ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gueguein, rapporteur,
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public,
- et les observations de M. Hamel, représentant la commune de Nouméa, de Me Descombes, avocat du congrès de la Nouvelle-Calédonie, et de Mlle Lafleur, représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Une note en délibéré présentée par la SELARL D&S Legal, pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie, a été enregistrée le 21 septembre 2016.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Nouméa demande l'annulation des délibérations n° 92 et 93 du 29 décembre 2015 et de la délibération n°99 du 20 décembre 2015 du congrès de la Nouvelle-Calédonie relatives au budget de la Nouvelle-Calédonie en tant qu'elles n'ont pas pris en compte le montant réel du reversement obligatoire aux communes du montant des amendes forfaitaires.

2. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. (...)* ». Aux termes de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites ; 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux* ».

3. Aux termes de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : « *La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions...* ». Aux termes de l'article 84 de cette loi organique : « *Le congrès vote le budget et approuve les comptes de la Nouvelle-Calédonie. Le budget de la Nouvelle-Calédonie prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la Nouvelle-Calédonie pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre de*

chaque année. / Il comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses. Certaines interventions et activités ou certains services sont individualisés au sein de budgets annexes. Ces budgets annexes sont votés en équilibre réel. / Le budget de la Nouvelle-Calédonie est voté en équilibre réel. / Le budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion, d'une part, du produit des emprunts, d'autre part, des subventions spécifiques d'équipement, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice. / Ne sont obligatoires que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. / Sont également obligatoires pour la collectivité : 1° Les dotations aux amortissements ; 2° Les dotations aux provisions et aux dépréciations ; 3° La reprise des subventions d'équipement reçues. ... / La première délibération budgétaire peut faire l'objet d'une ou plusieurs délibérations modificatives. Celles-ci interviennent suivant la procédure retenue pour le vote du budget dans les mêmes formes. / Aucune augmentation de dépenses ou diminution de recettes ne peut être adoptée si elle ne trouve pas sa contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est pas accompagnée d'une proposition d'économie ou de ressources nouvelles de la même importance ». Aux termes de l'article 86 de cette loi organique : « En matière pénale, le congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. / Le congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières. / Le produit des amendes perçues en application du présent article est versé au budget de la Nouvelle-Calédonie. / Les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes peuvent constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi ».

4. Aux termes de l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie : « Les recettes de la section d'investissement du budget communal se composent : 1° Du produit du relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière... ». Aux termes de l'article 12 de la délibération n° 53 du 10 janvier 1997 relative aux amendes forfaitaires, lesquelles prévoient que : « Le territoire reverse aux communes 60 % du produit des amendes effectivement recouvrées prévues aux articles 223 à 236.3 du code territorial de la route, sanctionnant les infractions à la circulation routière. / Le produit de ces amendes est partagé, entre les communes, proportionnellement au nombre des contraventions à la police de la circulation, dressées sur leur territoire respectif au cours de l'année. / Cette répartition sera effectuée après déduction des frais liés à l'application de la présente délibération. / Le reversement est fait annuellement, avant le 30 avril, pour les amendes recouvrées au cours de l'année précédente ».

5. Il ressort des pièces du dossier qu'entre 1997 et 2015 la Nouvelle-Calédonie a versé aux communes de ce territoire une dotation correspondant à 60 % du produit des amendes effectivement recouvrées sanctionnant les infractions routières en application des dispositions précitées de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997. Les délibérations approuvant le budget primitif de la Nouvelle-Calédonie pour 2016 ont mis fin à cette dotation et l'ont partiellement compensée, pour ce qui concerne la commune de Nouméa, en prévoyant une dépense, sous la forme d'une subvention d'un montant de 128,6 millions de francs CFP, équivalent à 50 % de la somme qui aurait été perçue par cette commune.

6. La commune de Nouméa soutient qu'elle avait droit au versement d'une somme d'au moins 213 113 079 F CFP au titre du reversement du montant des amendes sanctionnant les infractions routières soit en application des dispositions précitées du point 1° de l'article L. 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie soit en application des dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 susvisée. Cette dépense relevant de la catégorie des dépenses obligatoires au sens des dispositions précitées de l'article 84 de la loi organique du 19 mars 1999, le budget primitif de la Nouvelle-Calédonie pour 2016 en litige méconnaît le principe d'équilibre budgétaire, prévu par les mêmes dispositions de l'article 84 de la loi organique du 19 mars 1999, en ce qu'il omet de prévoir une dépense obligatoire et les recettes correspondantes.

Sur l'existence d'une créance au titre des dispositions de l'article 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et la question prioritaire de constitutionnalité :

7. Les dispositions de l'article L. 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoient qu'en cas de relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière, le surplus de recettes ainsi généré constituera une recette de la section d'investissement du budget de la commune où a été constatée l'infraction. Ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de prévoir une quelconque affectation des recettes issues de la majoration des amendes, soit la différence entre le montant de l'amende forfaitaire majorée et le montant de l'amende forfaitaire, lorsque le contrevenant ne s'acquitte pas du montant de l'amende dans le délai réglementaire.

8. De même, les dispositions de l'article L. 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoyant cette affectation de recettes ont été introduites par l'ordonnance du 14 mai 2009 susvisée. En l'absence de tout élément en ce sens, la commune n'est pas fondée à soutenir que ces dispositions tendaient à affecter à la section d'investissement du budget des communes de Nouvelle-Calédonie le produit du relèvement du tarif de l'amende forfaitaire intervenu en 1997.

9. Les dispositions de l'article L. 231-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, dont la constitutionnalité est contestée, ne sont dès lors pas applicables au présent litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Il n'y a ainsi pas lieu de transmettre au Conseil d'État, sur le fondement des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, la question prioritaire de constitutionnalité invoquée. La commune n'est, en outre, pas fondée à soutenir que la Nouvelle-Calédonie doit lui verser une somme d'au moins 213 113 079 F CFP en application des dispositions précitées de l'article L. 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Sur l'existence d'une créance en application des dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 :

10. La Nouvelle-Calédonie est fondée à soutenir que le reversement de 60 % du produit des amendes aux communes intervenu entre 1997 et 2015 résultait de l'application des dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997. Elle soutient toutefois qu'elle a mis fin à ce dispositif en raison de l'irrégularité des dispositions le prévoyant et de l'obligation qui est la sienne de ne pas mettre en œuvre des dispositions réglementaires illégales. Elle soutient que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie était incompétent pour prévoir une telle dépense sous l'égide de la loi du 9 novembre 1988, qu'aucune disposition de la loi organique

statutaire du 19 mars 1999 ne prévoit le versement en question, que les dispositions en litige méconnaîtraient celles des articles 86, 49 et 49-1 de la loi organique statutaire et enfin qu'un tel versement serait contraire au principe d'annualité budgétaire.

11. Aux termes de l'article 24 de la loi du 9 novembre 1988 susvisée : *« L'assemblée de province peut assortir les infractions aux règlements qu'elle édicte de peines d'amende n'excédant pas le maximum prévu à l'article 466 du code pénal et respectant la classification des contraventions prévues par la deuxième partie de ce code. Le produit de ces amendes est versé au budget de la province. L'assemblée de province fixe, par dérogation à l'article 530-3 du code de procédure pénale, le tarif et les modalités de perception des amendes forfaitaires. Leur montant ne pourra être supérieur aux deux tiers du maximum prévu par les textes. / L'assemblée de province peut instituer des peines d'amende correctionnelles sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi préalablement à leur application ; jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, les auteurs des infractions prévues par la délibération sont passibles des peines d'amende applicables aux auteurs de contraventions de la cinquième classe... ».*

12. Aux termes de l'article 56 de cette même loi : *« Le congrès règle par ses délibérations les affaires du territoire. / Il vote le budget et approuve les comptes du territoire. / Il dispose en ce qui concerne le territoire des mêmes pouvoirs que ceux qui sont attribués aux assemblées de province par l'article 24 de la présente loi ».*

13. Il ressort de ces dispositions que le congrès de Nouvelle-Calédonie pouvait par la délibération du 10 janvier 1997 en litige instaurer les modalités de perception des amendes forfaitaires au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie et prévoir qu'une partie des sommes recouvrées serait reversée aux communes. Il s'en suit de là que la Nouvelle-Calédonie n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de l'article 12 de la délibération du 12 janvier 1997 seraient entachées d'incompétence.

14. La Nouvelle-Calédonie doit être regardée comme soulevant un moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 seraient contraires à celles des articles 49, 49-1 et 86 de la loi organique du 19 mars 1999 et un moyen tiré de ce que l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 mars 1999 a eu pour effet d'abroger implicitement celles de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 en ce que ces dispositions mettent en place une dotation non reprise par le législateur organique.

15. Premièrement, la Nouvelle-Calédonie est fondée à soutenir que l'architecture budgétaire mise en place par la loi organique du 19 mars 1999 est celle d'un budget de répartition. Les ressources perçues par la Nouvelle-Calédonie entrent dans une enveloppe au sein de laquelle sont établies des dotations à destination tant des communes, en application des dispositions des articles 49 et 49-1 de cette loi organique statutaire, que des différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie, en application des dispositions des articles 125, 147, 151, 156, 180 et 181 de ladite loi organique.

16. Toutefois, ces dispositions ne sont pas totalement incompatibles avec un mécanisme de redistribution du produit des amendes forfaitaires dès lors que ce dernier demeure sans effet sur l'établissement des différentes quotes-parts dues en application des dispositions précitées de la loi organique statutaire. De plus, ce mécanisme, procède à une répartition des produits des amendes à la circulation routière. Celles-ci ont pour objet de sanctionner la méconnaissance des réglementations territoriales, provinciales et municipales et peuvent être constatées par les agents assermentés de ces collectivités. Un tel reversement ne peut être assimilé aux dotations mises en place par le législateur organique, de sorte que l'entrée en vigueur des dispositions de la loi

organique du 19 mars 1999 n'a pas eu pour effet d'abroger implicitement celles de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997.

17. Deuxièmement, le mécanisme de reversement du produit des amendes forfaitaires prévu par les dispositions précitées de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 n'est pas contraire aux dispositions des articles 49 et 49-1 de la loi organique du 19 mars 1999, qui prévoient la création de deux fonds intercommunaux de péréquation, pour le fonctionnement et l'équipement des communes, alimentés, chacun, par une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie locale des tabacs. Ces dispositions ne font pas obstacle au reversement du produit des amendes forfaitaires aux communes.

18. De même, aux termes de l'article 86 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : *« En matière pénale, le congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. / Le congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières. / Le produit des amendes perçues en application du présent article est versé au budget de la Nouvelle-Calédonie. / Les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes peuvent constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi »*. Si ces dispositions prévoient effectivement que le produit de ces amendes est versé en recette au budget de la Nouvelle-Calédonie, cela n'empêche pas pour autant que ledit budget prévoie en dépense, la redistribution d'une partie du produit de ces amendes.

19. Troisièmement, la Nouvelle-Calédonie ne peut utilement soutenir que les dispositions de l'article 12 de la délibération seraient contraires aux principes d'annualité budgétaire au seul motif que ce versement interviendrait tous les ans.

20. Il résulte de ce qui précède que la Nouvelle-Calédonie n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 ont été implicitement abrogées par celles de la loi organique du 19 mars 1999 ou qu'elles sont irrégulières. Elle n'est donc pas fondée à soutenir qu'elle était tenue de ne pas les mettre en œuvre. C'est par suite à bon droit que la commune de Nouméa soutient que le budget de la Nouvelle-Calédonie pour 2016, adopté par les délibérations n° 92 et 93 du 29 décembre 2015 et la délibération n°99 du 20 décembre 2015 du congrès de la Nouvelle-Calédonie, a irrégulièrement omis d'inclure parmi ses dépenses le reversement du montant des amendes forfaitaires qu'elle lui doit en application des dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997 et n'était donc pas en équilibre réel.

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

21. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : *« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation »*.

22. La commune de Nouméa n'étant pas, dans la présente instance, la partie perdante, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions susvisées du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

D E C I D E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Article 2 : Les délibérations des 29 et 30 décembre 2015 relatives au budget primitif de la Nouvelle-Calédonie pour 2016 sont annulées en tant qu'elles n'ont pas pris en compte le reversement du montant des amendes forfaitaires dû à la commune de Nouméa en application des dispositions de l'article 12 de la délibération du 10 janvier 1997.

Article 3 : Les conclusions du congrès de la Nouvelle-Calédonie sont rejetées.