

des polices municipales et à l'équipement en vidéo-protection¹⁴.

Si une partie de ces mesures concerne la protection des enceintes accueillant les établissements publics locaux d'enseignement et des centres de formations professionnels régionaux, ce qui entre dans la compétence régionale, il est vrai que la délibération de la Région francilienne n° CP 16-132 du 18 mai 2016 prévoit effectivement l'adoption de subventions pour l'équipement des polices municipales.

La région vous fait remarquer que le préfet de Paris n'a pas déféré cette délibération devant le tribunal administratif de Paris.

C'est exact, vous ne trouverez pas de trace d'un jugement ou d'une ordonnance rendue par la juridiction sur ces délibérations de la région Ile-de-France, et le préfet dans son mémoire en réplique ne le conteste pas.

Il ne vous appartient cependant pas de juger du principe de l'opportunité dévolue à l'autorité préfectorale de déférer, ou non, un acte ou une délibération d'une collectivité territoriale, et de la façon dont est exercé le contrôle préfectoral de légalité dans la région francilienne.

Et sur le plan juridique, la circonstance qu'une délibération similaire n'ait pas fait l'objet d'un déféré devant un tribunal est sans incidence sur la légalité de la délibération en cause dans la présente audience et ne constitue donc pas un argument pour établir une base légale à la délibération de la Région PACA.

4. Conclusions

Une dernière observation pour terminer.

La région ne vous soumet pas la question mais vous auriez pu légitimement vous interroger sur l'éventuelle application

de la jurisprudence AC qui vous reconnaît le pouvoir de moduler dans le temps les effets de vos annulations juridictionnelles. Cette modulation peut intervenir d'office¹⁵, ou sur demande de l'une des parties¹⁶.

Cette possibilité existe lorsque l'effet rétroactif d'une annulation éventuelle de l'acte attaqué, ici la délibération, 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.

Et il est difficile de disconvenir que ce mécanisme d'effet différé de l'annulation prononcée par votre tribunal se prêterait plutôt bien à la délibération en litige.

Cependant, la Région, non plus que le préfet, ne vous fournissent des informations sur cette dimension d'exécution. Vous ignorez donc si des communes ont bénéficié concrètement du dispositif, notamment celui des appels à projets, sachant que l'annulation de la délibération sur ces deux points, les contraindrait à restituer les aides financières régionales consommées.

En l'état, il ne nous paraît pas nécessaire que vous mettiez en œuvre cette prérogative juridictionnelle.

Il n'y a pas lieu, par suite, de limiter la portée rétroactive de l'annulation de ces dispositions illégales de la délibération.

Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de la délibération n° 16-820 du 3 novembre 2016 de la Région Provence Alpes Côte d'Azur et Corse en tant qu'elle décide de mettre en place un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et en tant qu'elle approuve les termes des deux appels à projets, annexés à cette délibération.

Telles sont nos conclusions dans cette affaire. ■

¹⁴ Voyez les pièces cotées 3 et 4.

¹⁵ CE Ass. 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n°s 255886.

¹⁶ CE S. 25 février 2005, *France Telecom*, n° 247866.

Jugement

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire en réplique, enregistrés le 4 mai 2017 et le 15 mai 2018, le préfet des Bouches du Rhône demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération n° 16-820 adoptée le 3 novembre 2016 par le conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en tant qu'elle décide de mettre en place un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et en tant qu'elle décide d'approuver les termes des deux appels à projets, annexés à cette délibération, l'un relatif à l'équipement des polices municipales, l'autre relatif à l'équipement des communes et établissements publics de coopération intercommunale ;
2°) à titre subsidiaire, d'annuler la délibération dans son intégralité.

Il soutient que :

- le financement de véhicules et de matériel de police municipal ou de travaux de vidéo-protection de compétence municipale n'entre pas dans les compétences de la région énumérées par l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales ;
- eu égard à son imprécision, la décision de créer le fonds de soutien aux forces de sécurité ne peut être prise isolément faute de quoi elle autoriserait tout financement des forces de sécurité et toutes dépenses en lien avec les forces de sécurité et la mise en sécurité des territoires, compétence partagée entre l'État et les communes ;
- le législateur n'a pas entendu donner compétence à la région en matière d'ordre public ou de police municipales ;
- ces opérations ne sont pas inscrites au contrat de plan conclu entre l'État et la région ;

- les dispositions contestées de la délibération ne relèvent pas davantage de l'article L. 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales ;
- le financement d'équipement de police municipale et d'équipement en vidéo-protection est très éloigné des préoccupations d'aménagement du territoire et ne peut donc être rattaché à l'exercice de la compétence relative à l'aménagement du territoire ;
- le financement d'équipement de police municipale ou en vidéo-protection ne constitue pas une action s'inscrivant dans un dispositif d'attractivité de la destination Provence-Alpes-Côte d'Azur et pouvant être rattachée à la compétence en matière de tourisme ;
- les équipements de police municipale et en vidéo-protection que le conseil régional a décidé de financer constituent des dépenses d'investissement et non des dépenses de fonctionnement ;
- l'organisation des services publics de proximité

dont le bloc communal est chargé d'organiser les modalités de l'action commune concerne les actions visant à maintenir ou à proposer des services, notamment dans les domaines de la petite enfance, l'action sociale et les services aux personnes ou encore le maintien de services de proximité en milieu rural, et non la police municipale.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 28 mars 2018 et le 23 juillet 2018, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, représentée par M^e Baron, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 € soit mise à la charge de l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le conseil régional est compétent pour instituer, dans son principe, un fonds de soutien aux forces de sécurité ou pour subventionner des dépenses intéressant la sécurité du territoire régional ;
- s'il a supprimé la clause de compétence générale dont disposaient les régions, le législateur a maintenu dans de larges mesures les possibilités qui sont offertes aux régions pour participer au financement de dépenses relevant d'autres domaines de compétences que ceux qui lui sont expressément attribués par la loi ;
- il résulte de l'article L. 1111-4, alinéa 4 du code général des collectivités territoriales qu'une collectivité n'a pas, par principe, à détenir une compétence particulière pour financer un projet s'y rattachant ;
- la sécurité ne peut être exclusivement rattachée à une compétence particulière mais doit être appréciée, en raison de sa nature et de son objet, de manière transversale ;
- la région est compétente pour participer au financement de ces équipements au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire, dont la sécurité est une composante essentielle ;
- elle est compétente pour participer au financement de ces équipements au titre de sa compétence en matière de tourisme ;
- elle est compétente pour participer au financement de ces équipements en application de l'article L. 4211-1, 3^e et 5^e du code général des collectivités territoriales ;
- l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales permettant aux régions de participer au financement des projets relevant des compétences pour l'exercice desquelles le législateur a institué une collectivité chef de file, elle tient de ses dispositions la possibilité de participer au financement des équipements des polices municipales ainsi qu'aux équipements de vidéo-protection de compétence municipale ou intercommunale. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération n° 16-820 du 3 novembre 2016, le conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a notamment décidé de mettre en place un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et d'approuver les termes de deux appels à projets, l'un relatif à l'équipement des polices municipales, l'autre relatif à l'équipement des communes et établissements publics de coopération intercommunale en vidéo-protection, permettant de mobiliser ce fonds. Le président du conseil régional a, le 10 mars 2017 opposé un refus au recours gracieux que lui avait adressé le préfet le 20 janvier 2017, l'invitant à modifier cette délibération sur ces points. Le préfet de la région

Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône demande au tribunal d'annuler la délibération du 3 novembre 2016 en tant qu'elle décide la mise en place d'un fonds de soutien aux forces de sécurité et en tant qu'elle approuve les termes de deux appels à projet.

2. Aux termes de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence [...]* ». Aux termes de l'article L. 4211-1 du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) : « *La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par : [...] / 3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ; [...] 5° Toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct [...]* ». Enfin, aux termes de l'article L. 4221-1 de ce code : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. / Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. : Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions [...]* ». L'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales circonscrit désormais l'intervention régionale aux domaines de compétence énumérés par la loi. Les dispositions des articles L. 4211-1 et L. 4221-1 du même code n'attribuent expressément à la région aucune compétence en matière de sécurité.

3. Aux termes de l'article L. 1111-4 de ce code : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant entre celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. / [...] Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci [...]* ». Si, en dépit de la suppression de la clause de compétence générale antérieurement dévolue aux régions, le quatrième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales continue

à prévoir que les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétence qui leur ont été dévolus par la loi, il ne saurait en être déduit que, en dépit des dispositions de l'article L. 4221-1 de ce code, leur domaine d'intervention ne serait pas subordonné à l'existence d'une compétence attribuée par la loi.

4. La délibération attaquée relève que la communauté nationale doit « *se mobiliser face aux événements dramatiques qui se sont succédés depuis dix-huit mois* » et que, à cette fin, la région se doit, dans le cadre de ses compétences, de consacrer plus de moyens aux questions de sécurité. Elle indique que la mise en sécurité des territoires relève de la politique d'aménagement dont elle a la responsabilité et que la sécurité est un avantage comparatif essentiel pour le développement et l'attractivité des territoires qui composent la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la mise en sécurité des territoires passant par un meilleur équipement des polices municipales et un développement des systèmes de vidéo-protection. Dans cette perspective, elle décide la création d'un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et approuve les termes des deux appels à projets. Les dépenses éligibles du premier appel à projets, doté d'une enveloppe financière d'un million d'euros, correspondent aux dépenses d'investissement réalisées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du territoire régional et correspondant à l'achat de véhicules, l'acquisition de gilets pare-balles, de bâtons de défense, de caméras piétons d'équipements et de caméras embarquées conformes aux normes techniques arrêtées par le ministère de l'Intérieur. Les dépenses éligibles du deuxième appel à projets, doté d'une enveloppe financière de quatre millions d'euros, correspondent aux dépenses d'investissement réalisées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du territoire régional et ayant pour objet la création ou l'extension d'un réseau de vidéo-protection réalisé en maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale permettant de sécuriser, prioritairement dans les centres villes, les équipements publics, ainsi que les espaces publics.

5. En premier lieu, il ressort de ce qui vient d'être exposé que les mesures contestées dans le cadre du présent litige portent sur des dépenses d'investissement. Dès lors, et contrairement à ce que soutient la région, elles n'entrent pas dans les prévisions du 5^e de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, qui mentionne les seules dépenses de fonctionnement. Ces mesures ont vocation à financer des équipements nécessaires à l'exercice par les communes des missions de sécurité dont elles sont investies : faute de présenter un intérêt régional direct, elles ne sauraient trouver un fondement légal dans le 3^e du même article.

6. En deuxième lieu, l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales donne compétence à la région pour promouvoir l'aménagement de ses territoires. En vertu du 1^{er} du II de l'article L. 1111-9 du même code, elle est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire. À ce titre, elle élabore un schéma régional d'aménagement, de

développement durable et d'égalité des territoires lequel, aux termes de l'article L. 4251-1 de ce code : « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. » Eu égard au périmètre de la compétence ainsi dévolue à la collectivité régionale, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'est pas fondée à faire valoir que le financement d'équipements de sécurité de police municipale ou d'équipements de vidéo-protection ou la création d'un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer, dans des conditions indéterminées, à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur pourraient être directement rattachés à la compétence qui lui est attribuée en matière d'aménagement du territoire.

7. En troisième lieu, la création d'un fonds de soutien contribuant à la mise en sécurité des territoires et le financement d'équipements de sécurité n'apparaissent se rattacher que de façon très indirecte au développement touristique de la région. Le lien entre ces mesures et le tourisme régional, postulé, n'est nullement démontré, aucun des appels à projets ne faisant d'ailleurs mention de considérations liées à la fréquentation touristique pour les pétitionnaires. Par suite, si, selon le deuxième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, les compétences en matière de tourisme sont partagées entre les communes, les

départements et les régions, les mesures objet du présent litige ne peuvent être regardées comme se rattachant de façon suffisamment directe à cette compétence pour qu'elles puissent être regardées comme s'inscrivant dans un dispositif d'attractivité de la destination Provence-Alpes-Côte d'Azur et pouvant ainsi être rattachées à la compétence en matière de tourisme.

8. En quatrième lieu, le 2° du IV de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités locales confie à la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences la charge d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'organisation des services publics de proximité. Le 3° du I du même article prévoit que les projets relevant de ces compétences peuvent bénéficier de subventions d'investissement et de fonctionnement de la région. Cependant, l'exercice de la compétence en matière de sécurité publique appartient au maire de la commune et ne nécessite pas le concours de plusieurs collectivités territoriales, de sorte que la police municipale et les missions de sécurité publique dont celle-ci est investie ne sauraient être regardées comme constituant un service public de proximité dont l'exercice nécessiterait le concours de plusieurs collectivités territoriales, au sens de l'article L. 1111-9. Par suite, la région n'est pas davantage fondée à soutenir que les mesures en litige de la délibération du 3 novembre 2016 trouveraient leur fondement légal dans ces dispositions.

9. En cinquième lieu, en l'état de la formulation de la délibération en litige, et au regard de ce qui a été exposé sur le périmètre de compétence spécialisée de la région, le principe de la création d'un fonds de

soutien de dix millions d'euros aux forces de sécurité permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires est illégal, qu'il soit pris isolément ou lu comme indivisible de l'autre disposition approuvant les appels à projets et mobilisant une partie de ce fonds.

10. Enfin, la circonstance que la région Ile-de-France ait adopté des actes mettant en place des mesures similaires à celles contenues dans la délibération attaquée ne permet pas de rattacher les mesures en cause à une compétence attribuée par la loi à la région.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération n° 16-820 du 3 novembre 2016, en tant qu'elle décide de mettre en place un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et d'approuver les termes des deux appels à projets, annexés à cette délibération, est entachée d'illégalité au regard des dispositions législatives, issues de la loi dite NOTRe du 7 août 2015, en vertu desquelles la région ne peut agir dans une matière ne relevant pas d'une compétence attribuée par la loi. La délibération étant entachée, dans cette mesure, d'incompétence, le préfet de la région est fondé, dans la limite de ses conclusions, à en demander l'annulation.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La délibération n° 16-820 du 3 novembre 2016 est annulée en tant qu'elle décide de mettre en place un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de dix millions d'euros par an, permettant de contribuer à la mise en sécurité des territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et d'approuver les termes des deux appels à projets, annexés à cette délibération. [...] ■

Observations

Le rapporteur public souligne lui-même que ce jugement constitue sans doute une première.

En effet, la question posée est originale, à savoir si une région peut créer un fonds de soutien aux forces de sécurité doté de 10 millions d'euros par an et approuver les termes de deux appels à projet en annexe de la délibération, l'un relatif à l'équipement des polices municipales, l'autre relatif à l'équipement des communes et EPCI en vidéo-protection.

Le préfet arguait de ce que la région n'avait pas de compétence en la matière et avait déferé ladite délibération à la censure du juge administratif.

Le tribunal administratif suivant en cela son rapporteur public a suivi l'argumentaire du préfet et annulé ladite délibération pour incompétence de la région.

On lira avec soin tant le jugement que les conclusions qui répondent à tous les arguments de la région pour tenter de rattacher sa décision à ses compétences sans arriver à convaincre.

Le tribunal rappelle notamment que si, en dépit de la suppression de la clause de compétence générale antérieurement dévolue aux régions, le quatrième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales continue à prévoir que les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétence qui leur ont été dévolus par la loi, il ne saurait en être déduit que, en dépit des dispositions de l'article L. 4221-1 de ce code, leur domaine d'intervention ne serait pas subordonné à l'existence d'une compétence attribuée par la loi.

Or en l'occurrence les dispositifs de sécurité relèvent essentiellement des communes¹⁷ et non de la région. ■

B. P.

¹⁷ Cf. notre article « La police municipale dans et après l'état d'urgence » in sous la direction de P. Mbongo; *L'État d'urgence La prérogative et le droit* Institut varenne, 2017, p. 277.