

LES COMMUNES ET L'ETAT, LE MATCH DU TRANSFERT DE CHARGES : AVANT DERNIER ROUND ?

Delphine KRUST

Avocate à la cour, SCP KRUST - PENAUD

<http://avocats-krust-penaud.com>

Le contentieux qui oppose depuis plus de 10 ans les communes à l'Etat qui leur a imposé, sans compensation financière, l'instruction des cartes nationales d'identité (CNI) et les passeports a très récemment connu une nouvelle étape.

Le Conseil constitutionnel a en effet jugées conformes à la constitution les dispositions de l'article 103 II et III de la loi de finances rectificative attribuant aux communes une dotation financière pour les années 2005 à 2005 au titre de l'instruction des demandes de CNI et de passeports (décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, commune de Besançon et autre ; décision n° 2010-59 QPC du 6 octobre 2010, Commune de Bron).

Le Conseil constitutionnel avait été saisi de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) par les communes de Besançon, de Marmande et de Bron, qui contestaient la conformité des dispositions législatives précitées à la Constitution, au motif qu'elles portent atteinte :

- au principe de péréquation financière entre collectivités territoriales,
- à la libre administration des collectivités territoriales,
- à leur autonomie financière,
- au principe de responsabilité,
- au droit de propriété,
- à la garantie des droits,
- à la séparation des pouvoirs.

Le Conseil n'a retenu aucun de ces moyens pour considérer, que le législateur "a entendu régler de façon équitable les conséquences des décrets ayant mis de façon irrégulière à la charge des communes des dépenses relevant de l'Etat". Il a jugé que l'Etat a poursuivi un objectif d'intérêt général, en instituant une dotation financière compensant forfaitairement cette charge et, ainsi, n'a pas porté atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Désormais, les juridictions saisies des moyens soulevés devant le Conseil constitutionnel par les communes ayant mis en cause la responsabilité de l'Etat à raison de l'illégalité de la mise à leur charge de l'instruction des CNI et des passeports et ayant sollicité sa condamnation à réparer leurs préjudices subis de ce fait, devront les écarter (Cf. la lettre AVEC, novembre 2009, Congrès des maires de France).

D'autres recours et demandes de QPC sont toutefois encore pendants devant les juridictions administratives et pourraient donner lieu à une nouvelle décision du Conseil constitutionnel.

En effet, la conformité de la loi à la constitution n'épuise pas la totalité des moyens soulevés dans l'ensemble des contentieux en cours.

Ainsi, **de première part**, est fréquemment invoquée la compatibilité de cette loi avec l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 11 de la charte européenne de l'autonomie locale ainsi qu'avec l'article 47 de la charte de droits fondamentaux de l'union européenne.

Certes, l'opposabilité de ces moyens a été rejetée par la Cour administrative d'appel de Versailles (CAA Versailles, 1^{er} avril 2010, Commune de Clamart c/ Ministre de l'Intérieur, req. n° 09VE02684, Conclusions Martine Kermorgant, BJCL n° 7-8/2010, p. 541).

Mais le Conseil d'Etat est saisi de cette question qui demeure donc largement ouverte.

De seconde part, si la loi de finances rectificative interdit aux communes d'être indemnisées sur le fondement de l'incompétence du pouvoir règlementaire à mettre à la charge des communes ces dépenses d'instruction des CNI et des passeports, un autre fondement, reposant notamment sur la violation du droit à transfert de ressources posé par l'article 1611-1 du CGCT ne serait pas exclu.

A cet égard, la Haute juridiction administrative a récemment condamné l'Etat à indemniser les communes à raison de l'obligation qui leur a été faite de verbaliser et encaisser au nom de l'Etat les infractions au code de la route (Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales) mais pour le seul fonctionnement de la régie d'Etat sur le budget des collectivités territoriales, sans compensation (CE 22 octobre 2010, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Versailles, req. n° 328102 ; CE 22 octobre 2010, Commune de Strasbourg, req. n° 339013). Ce transfert de charges était donc contraire aux dispositions de l'article L. 1611-1 du CGCT.

Certes, la voie de l'inconstitutionnalité de la loi de finances semble désormais close. Il serait cependant prématuré d'en conclure que le contentieux de l'indemnisation de l'instruction des CNI et des passeports est désormais épuisé.

Il reste un round à jouer.

.....