

CARTES D'IDENTITÉ ET PASSEPORTS

Les communes sont-elles indemnisables ?

L'ESSENTIEL

■ Des compétences transférées...

Deux décrets du 25 novembre 1999 et du 26 février 2001 ont transféré aux maires, en leur qualité d'agents de l'Etat, la gestion des demandes des cartes d'identité et des passeports, jusque-là assurée par les services de l'Etat.

■ ... sans compensation financière

Les dispositions ont été jugées illégales pour ne pas avoir prévu les compensations financières correspondantes et les communes peuvent rechercher la responsabilité de l'Etat afin d'être indemnisées du préjudice ainsi subi.

UNE ANALYSE DE
Didier SEBAN et Ghislain FOUCAULT
avocats à la cour - cabinet Seban & Associés

L'article 4 du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999, relatif à la carte nationale d'identité, et l'article 7 du décret n° 2001-185 du 26 février 2001, relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, ont transféré aux maires, en leur qualité d'agents de l'Etat, la gestion des demandes des cartes d'identité et des passeports, jusque-là assurée par les services de l'Etat.

Cependant ces dispositions ont été jugées illégales (1), à défaut d'avoir prévu les compensations financières correspondantes. Les juridictions du fond en ont donc déduit que les communes pouvaient rechercher la responsabilité de l'Etat afin d'être indemnisées du préjudice que l'application des articles susvisés leur aurait causé.

Deux décisions illustrent ce contentieux : l'une émane du tribunal administratif de Versailles en date du 9 juin 2005, tandis que l'autre a été rendue par la cour administrative d'appel de Lyon le 28 novembre 2006 (2).

Ce dernier arrêt est riche d'enseignements. Le montant de la somme que l'Etat a été condamné à verser à la commune requérante ne manquera pas d'abord d'attirer l'attention puisqu'il s'élève à 908 036,50 euros. Les modalités d'engagement de la responsabilité de

l'Etat, dont celles fixant le montant du préjudice de la commune requérante, doivent donc être rappelées (I). Il est ensuite intéressant d'observer que cette décision est intervenue au terme d'une procédure initiée par le biais d'un référé-provision (II).

I. L'engagement de la responsabilité de l'Etat

Conformément aux règles classiques de la responsabilité administrative, une commune qui voudrait obtenir la réparation du préjudice que lui aurait causé le traitement des cartes d'identité et des passeports devrait prouver que trois éléments sont réunis. La cour administrative d'appel de Lyon, à l'instar du tribunal administratif de Versailles a ainsi vérifié que l'Etat avait commis une faute (A); que la commune requérante avait bien subi un préjudice (B) et qu'il existait un lien causalité entre cette faute et ce préjudice (C).

À NOTER
L'Etat a été condamné à verser à une commune la somme de 908 036,50 euros.

A. Faute de l'Etat

L'illégalité d'un acte administratif « constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique » (3). Or, l'article 7 du décret du 26 février 2001, comme l'article 4 du décret du 25 novembre 1999, sont contraires au Code général des collectivités territoriales (CGCT).

1. Illégalité de l'article 7 du décret du 26 février 2001

L'article L.1611-1 du Code général des collectivités territoriales dispose qu'« aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales, article L.1611-1.
- Décret n° 99-973 du 25 novembre 1999, article 4, JO du 30 novembre 1999.
- Décret n° 2001-185 du 26 février 2001, article 7, JO du 29 avril 2001.

groupements qu'en vertu de la loi». Or, les dispositions du décret du 26 février 2001 «qui confient aux maires agissant en qualité d'agents de l'Etat la tâche de recueillir les demandes de passeport, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les passeports qui leur sont adressés par ces derniers, ont pour effet d'imposer indirectement aux communes les dépenses, à la charge de l'Etat, relatives à l'exercice de ces attributions» (4). L'article 7 de ce décret a, en conséquence, été annulé par le Conseil d'Etat.

2. Illégalité de l'article 4 du décret du 25 novembre 1999

Dans un arrêt en date du 27 juillet 2001, le Conseil d'Etat avait rejeté un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'article 4 du décret du 25 novembre 1999 (5). Mais, la commune requérante n'avait pas soulevé le moyen lié à l'illégalité de cette disposition avec l'article L.1611-1 du Code général des collectivités territoriales.

C'est donc sans réelle surprise que la cour administrative de Lyon a jugé que l'article 4 du décret du 25 novembre 1999 et l'article 7 du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 «n'ont pu légalement transférer aux maires agissant en tant qu'agents de l'Etat la gestion des demandes de délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports et la remise de ces documents aux pétitionnaires» (6).

Une commune est donc fondée à soutenir que les articles 4 et 7, respectivement des décrets du 25 novembre 1999 et du 26 février

A NOTER
La commune doit être en mesure de prouver la réalité du préjudice et d'indiquer les modalités de son calcul.

2001, «sont entachés d'une illégalité de nature à engager la responsabilité de l'Etat et à en demander réparation» (7).

B. Détermination du préjudice

Le préjudice qu'une commune peut avoir subi du fait de l'illégalité des dispositions susmentionnées est naturellement financier. Il résulte à la fois du coût du personnel affecté au traitement des demandes de passeports et de cartes d'identité, ainsi que des frais de fonctionnement de ces services (photopies, communications téléphoniques, courriers, etc.).

La commune doit cependant être en mesure de prouver la réalité de ce préjudice (1) et d'indiquer les modalités de son calcul (2).

1. Réalité du préjudice

Dans l'affaire soumise à la cour administrative d'appel de Lyon, le ministre de l'Intérieur soulevait différents arguments pour nier la réalité du préjudice subi par la commune requérante. Ces arguments ont tous été écartés par le juge.

Contrairement à ce que prétendait le ministre, la cour a ainsi jugé que : «la rédaction des dispositions illégales n'ouvrait pas aux communes concernées d'option entre l'accueil des demandeurs en mairie et le maintien du dispositif antérieur de réception des demandeurs auprès des services de l'Etat, de telle sorte que les dépenses qui résulteraient de la mise en œuvre de cette mesure de déconcentration puissent être regardées comme découlant du choix de chaque collectivité territoriale».

Le ministre affirmait également que les charges induites par le traitement des cartes d'identité et des passeports auraient été compensées par une actualisation de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation de solidarité urbaine. Suivant les conclusions de son commissaire du gouvernement, Denis Besle, la cour a cependant estimé qu'«il ne résulte ni de l'article L.1611-1 ni des articles L.2334-7 et suivants du Code général des collectivités territoriales, qui définissent le régime de liquidation et d'actualisation de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation de solidarité urbaine, que de nouveaux critères de calcul de ces contributions forfaitaires de l'Etat auraient été introduits, afin de compenser les charges induites pour les communes par la gestion matérielle des demandes de documents d'identité».

Il n'en reste pas moins que la commune requérante doit prouver l'étendue de son préjudice. A cet effet, elle devra d'abord attester qu'elle a bien traité des demandes de passeport et de cartes d'identité pour chacune des années litigieuses. Une extrapolation pourrait en effet être jugée insuffisante.

Elle devra ensuite fournir des pièces attestant des charges supplémentaires qu'elle a assumées pour ces missions. Or, compte tenu du service auquel a généralement été affectée cette tâche, elle sera éventuellement conduite

à présenter au juge les modalités de calcul de son préjudice, notamment pour les frais en personnel.

2. Evaluation du préjudice

La cour administrative d'appel de Lyon a jugé que : «la circonstance que la requérante au lieu de créer des postes budgétaires afin de les pourvoir d'agents occupants des postes existants est sans incidence sur l'appréciation de la réalité des frais de personnels que la commune a, en tout état de cause, dû supporter pour remplir les missions que lui avait confiées l'Etat et qu'elle n'a pu, de ce fait, consacrer à d'autres tâches» (8).

Ce raisonnement doit être approuvé car, dans les faits, les communes ont généralement

A NOTER
Les communes ont confié à leur service des affaires générales le traitement des cartes d'identité et des passeports, sans pour autant nécessairement recruter de personnel.

confié à leur service des affaires générales le traitement des cartes d'identité et des passeports, sans pour autant nécessairement recruter de nouveau personnel.

La difficulté consiste alors à déterminer, au sein de ce service également en charge d'autres activités tel que l'état civil, le coût exact qu'a représenté le traitement des cartes d'identité et des passeports durant les années litigieuses.

La méthode de calcul employée par Monsieur Couvert-Castéra, commissaire du gouvernement, dans l'affaire soumise au tribunal administratif de Versailles est intéressante. Elle consiste à convertir le temps total passé chaque année par le service communal en cause, en nombre d'agents affectés à temps complet >

(1) S'agissant de l'illégalité de l'article 7 du décret n° 2001-185 du 26 février 2001: CE, 5 janvier 2005, «Commune de Versailles», req. n° 232888; s'agissant de l'illégalité de l'article 4 du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999: CAA Lyon, 28 novembre 2006, «Commune de Villeurbanne», req. n° 06LY00783 et TA de Versailles, 9 juin 2005, «Commune de Versailles», n° 0202148.
(2) CAA Lyon, 28 novembre 2006, «Commune de Villeurbanne» et TA Versailles, 9 juin 2005, «Commune de Versailles», n° 0202148.
(3) CE Sect., 26 janvier 1973, «Driancourt», req. n° 84768.
(4) CE, 5 janvier 2005, «Commune de Versailles», précit.
(5) CE, 27 juillet 2001, «Commune de Maison-Lafitte», req. n° 215999.
(6) CAA Lyon, du 28 novembre 2006, «Commune de Villeurbanne», précit.
(7) TA Versailles, 9 juin 2005, «Commune de Versailles», précit.
(8) CAA Lyon, 28 novembre 2006, «Commune de Villeurbanne», précit.

■ ■ ■ au traitement des passeports et des cartes d'identité. Il suffit ensuite de multiplier ce nombre par le coût moyen salarial annuel d'un agent pour obtenir le coût en personnel assumé par la ville pour ces tâches.

Bien qu'ils ne le précisent pas expressément, ce raisonnement a semble-t-il été suivi non seulement par le tribunal administratif de Versailles mais, également, par la cour administrative d'appel de Lyon.

C. Lien de causalité

Un requérant a « droit au remboursement des dépenses qu'il a exposées inutilement pour satisfaire à la condition imposée par l'administration et qui sont la conséquence directe [d'une] obligation illégale » (9).

Seuls les frais « exposés spécialement par la ville pour la réception de la délivrance des documents d'identité » (10) sont donc de

nature à ouvrir droit à réparation. La cour administrative d'appel de Lyon a ainsi rejeté certains des frais de fonctionnement invoqués par la commune requérante au motif

À NOTER
Seuls les frais spécialement exposés pour la délivrance des documents sont de nature à ouvrir droit à réparation.

qu'« il ne résulte pas de l'instruction que le logiciel acquis, dont les références ne sont pas même indiquées, soit spécifique à cette activité et ne puisse être utilisé à d'autres tâches; que, d'autre part, le matériel informatique et le mobilier demeurent la propriété de la collectivité et peuvent être réaffectés; que le coût de son acquisition ne saurait, dès lors, représenter une créance non sérieusement contestable ».

Ce raisonnement paraît contestable. Dès lors, en effet, que les frais de fonctionnement né-

cessaires au traitement des passeports et des cartes d'identité pourraient être individualisés au sein du service compétent, de la même manière que pour les frais de personnel, on ne voit pas pour quelle raison ils ne pourraient pas donner lieu à réparation. Une telle individualisation pourrait néanmoins s'avérer difficile à effectuer dans les faits.

II. Intérêt de recourir au référé-provision

L'article R.541-1 du Code de justice administrative dispose que: « le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie ».

Le référé-provision est donc, en principe, destiné à permettre à un créancier d'obtenir une avance sur les sommes qui lui sont dues en attendant que le montant exact de sa créance soit déterminé par le juge du fond.

Mais ce référé, qui peut être introduit « même en l'absence d'une demande au fond », a également l'avantage de pouvoir mettre fin à un contentieux lorsque le montant de la provision allouée est égal à la somme demandée par le requérant (11).

Le juge des référés peut en outre assortir d'une astreinte la condamnation à payer une provision puisque « le législateur n'a pas limité ce pouvoir aux seules décisions devenues définitives » (12).

Afin d'accélérer la procédure, une commune

À NOTER
Une commune qui souhaiterait être indemnisée aura tout intérêt à saisir le juge administratif d'un référé-provision.

qui souhaiterait être indemnisée pour le traitement des cartes d'identité et des passeports aurait donc tout intérêt à saisir le juge administratif d'un référé-provision.

Dans une telle hypothèse, l'Etat pourrait ensuite « saisir le juge du fond d'une requête tendant à la fixation définitive du montant de sa dette, dans un délai de deux mois à partir de la notification de la décision de provision rendue en première instance ou en appel » (Code de justice administrative, article R.541-4).

Mais, l'octroi d'une provision est subordonné à l'existence d'une obligation qui « n'est pas

Appel à projets 2007

VOUS AVEZ UN PROJET ?
NOUS POUVONS VOUS AIDER.

L'Europe, en plus large !

Depuis 2003, la Fondation de France veut favoriser les rapprochements entre acteurs de la société civile français et ceux des pays « nouveaux entrants » dans l'Union, par un soutien à des initiatives transnationales. Elle souhaite montrer la réalité et l'existence d'une citoyenneté européenne active, ouverte et durable, une Europe concrète et proche des citoyens.



Elle soutiendra en 2007 des projets concrets mis en œuvre en partenariat avec 10 pays d'Europe centrale et orientale, ou des actions de valorisation de ces projets, ou encore des expertises visant à consolider ces partenariats ou ces projets. Tous les thèmes d'intérêt général sont éligibles.

Date limite de dépôt des candidatures : 13 avril 2007

Rendez-vous sur le site de la Fondation de France www.fdf.org pour télécharger l'appel à projets et le dossier de demande de subvention.

POUR AGIR, VOTRE DON EST UNE FORCE

sérieusement contestable». C'est-à-dire que le juge des référés « doit rechercher s'il y a une quasi-certitude quant au bien-fondé de cette obligation ».

Or s'agissant du contentieux lié au traitement des cartes d'identité et des passeports, « l'obligation juridique n'est guère contestable puisque la commune a exercé des compétences qui lui ont été imposées dans des conditions illégales ». Dans ce cas, la solution du juge des référés devrait donc préfigurer celle qui sera rendue par le juge du fond.

En conclusion, les décisions citées laissent

A NOTER

Il n'est pas exclu que l'Etat tente d'échapper à des procédures analogues par une loi de validation.

supposer que l'action que pourrait engager une commune, en vue d'obtenir la réparation du préjudice causé par

l'illégalité des articles 4 et 7 des décrets du 25 novembre 1999 et du 26 février 2001, a aujourd'hui de grandes chances d'aboutir. Une attention particulière devra cependant être apportée à la détermination du préjudice. La commune aura en outre tout intérêt à introduire un référé-provision.

On doit cependant observer que l'ordonnance de la cour administrative d'appel de Lyon a fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

Enfin, il n'est pas exclu que l'Etat tente d'échapper à l'engagement de procédures multiples et que soit soumis au Parlement une loi de validation, comme cela a été le cas pour les conséquences de l'arrêt « Pantin » sur les rôles supplémentaires.

Les collectivités qui auraient obtenu des décisions de justice ayant autorité de la chose jugée ne pourraient cependant voir remises en cause les indemnités fixées par le juge. ■

[9] CE, 15 juillet 2004, « Mayne », req. n° 248680.

[10] CAA Lyon, 28 novembre 2006, « Commune de Villeurbanne », précit.

[11] René Chapus, « Droit du contentieux administratif », 11^e éd. Montchrestien, § 1651, p. 1391.

[12] TA Grenoble, 21 novembre 1996, « La Société Plee et fils », n° 962557.

ANALYSE

COMMENT CONSTRUIRE L'AVENIR ?

En permettant à tous de bénéficier de structures collectives et professionnelles en adéquation parfaite avec l'environnement social et économique local.

constructions modulaires

Nous le faisons depuis plus de 50 ans avec nos constructions modulaires, extensibles et transférables
CLÉS EN MAIN.
GARANTIE CONSTRUCTEUR

LOCALEMENT, TOUT NOUS RAPPROCHE



AQUITAINE • POITOU-CHARENTES
ÎLE DE FRANCE
BRETAGNE • PAYS DE LOIRE
NORMANDIE • NORD • PAS-DE-CALAIS • PICARDIE
CHAMPAGNE • ARDENNES • ALSACE • LORRAINE
CENTRE
RHÔNE-ALPES
ALPES • CÔTE D'AZUR
AUVERGNE • LANGUEDOC
MIDI-PYRÉNÉES

C'est carré, c'est Dassé

Votre interlocuteur local vous écoute et vous conseille

0 810 00 00 12

Prix d'un Appel local



www.dasse-constructeur.com

CONSTRUCTION FRANÇAISE