

## CONTRAVENTIONS

# Remboursement des frais de recouvrement

### L'ESSENTIEL

#### ■ Compensation

Sur le fondement de l'article L. 1611-1 du Code général des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat reconnaît aux communes le droit d'être indemnisées des frais de fonctionnement des régies de recettes créées pour le recouvrement des contraventions au Code de la route.

#### ■ Extension

Après le contentieux relatif à la gestion des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité, cette décision pourrait également trouver à s'appliquer dans d'autres domaines et suscite une certaine inquiétude au ministère de l'Intérieur.

#### UNE ANALYSE DE

**Ghislain FOUCAULT et Gabriel THONNARD DU TEMPLE,**  
avocats à la cour, cabinet Seban et associés

Le Conseil d'Etat, dans une décision du 22 octobre 2010, a condamné l'Etat à verser à la commune de Versailles une somme de 272017 euros en compensation des frais de fonctionnement de la régie de recettes, créée par le préfet des Yvelines auprès de la commune, pour recouvrer les contraventions au Code de la route établies par les policiers municipaux. Les préfets de département ont, sur la demande du ministre de l'Intérieur, créé près de 3300 régies de recettes auprès des communes afin de recouvrer les contraventions au Code de la route, à l'exception, toutefois, des préfets des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne sur le territoire desquels une procédure informatisée de suivi des contraventions a été mise en place (1).

L'arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 2010, « commune de Versailles » ne remet pas en cause l'existence de ces régies, ni la possibilité pour les préfets d'en créer d'autres à l'avenir. Il interdit cependant à l'Etat de faire supporter leurs frais de fonctionnement par les communes et consacre, ce faisant, le droit de toute commune à demander le rembour-

sement des dépenses qu'elle aurait déjà assumées pour leur fonctionnement.

Le ministère de l'Intérieur vient d'ailleurs de publier une circulaire du 21 février 2011 par laquelle il entend recenser les données nécessaires afin « d'évaluer avec précision les conséquences de cette jurisprudence et les voies et moyens d'un règlement législatif de cette question » (2).

### I. Le fondement juridique

Dans sa décision du 22 octobre 2010, le Conseil d'Etat était saisi d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 26 mars 2009 (3), qui avait condamné l'Etat à indemniser la commune de Versailles de l'ensemble des dépenses exposées à la fois pour verbaliser et pour recouvrer les contraventions au Code de la route. Le Conseil d'Etat confirme partiellement cet arrêt en reconnaissant à la commune de Versailles le droit d'obtenir le remboursement des frais de recouvrement des contraventions, à l'exclusion, cependant, de ceux exposés pour leur verbalisation.

#### A NOTER

**Le ministère de l'Intérieur entend recenser les données nécessaires afin « d'évaluer avec précision les conséquences de cette jurisprudence et les voies et moyens d'un règlement législatif de cette question ».**

Le raisonnement suivi dans cette affaire par le Conseil d'Etat repose sur l'article L. 1611-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) (4) qui interdit au pouvoir réglementaire de transférer aux collectivités territoriales, sans compensation financière, l'exécution de missions relevant de la compétence de l'Etat.

Le juge administratif a déjà eu l'occasion de faire application de cette disposition par le passé, notamment dans le contentieux de masse « Passeports / CNI » (5).

### RÉFÉRENCES

- CE 22 octobre 2010, n° 328102, commune de Versailles. Lire « La Gazette » 15 novembre 2010, p. 51.
- Circulaire du 21 février 2011, min. Intérieur, outre-mer, Collectivités territoriales et immigration, NOR 10C/B/11/02536/C.

Toutefois, l'application de l'article L. 1611-1 n'était, a priori, pas évidente dans la décision commentée puisqu'elle impliquait que trois conditions soient cumulativement réunies. D'abord, que l'exécution d'une mission relevant de la compétence de l'Etat ait été transférée à la commune de Versailles. Ensuite, qu'aucune compensation ne soit prévue en contrepartie de ce transfert. Et enfin, que ce transfert ait été opéré par le pouvoir réglementaire. Or, si les deux premières conditions étaient réunies, l'Etat pouvait cependant s'appuyer dans cette affaire sur une disposition législative pour contester le bien fondé des demandes de la commune: l'article L. 2212-5 du CGCT qui confie aux policiers municipaux la mission de verbaliser, au nom de l'Etat, les contraventions au Code de la route et éventuellement de percevoir le montant de ces contraventions lors de la constatation de l'infraction (6).

La décision du 22 octobre 2010 a donc également permis au Conseil d'Etat de préciser la portée de l'article L. 1611-1 du CGCT puisqu'il y indique que si le législateur peut, contrairement au pouvoir réglementaire, transférer aux collectivités territoriales, sans compensation financière, l'exécution de missions relevant de la compétence de l'Etat, seules «les dépenses nécessaires à l'exercice de ces missions» sont dans ce cas à la charge des collectivités territoriales.

Pour déterminer, parmi les dépenses invoquées par la commune de Versailles, celles qui pouvaient être indemnisées, le Conseil d'Etat a donc distingué entre celles qui pouvaient être considérées comme «nécessaires» à la verbalisation des contraventions au Code de la route et celles qui ne l'étaient pas. Parmi les dépenses «nécessaires», le Conseil d'Etat estime logiquement que figurent «les frais d'établissement des avis de contravention et des cartes de paiement des amendes forfaitaires», sans lesquels les policiers municipaux ne pourraient exécuter les missions qui leur sont confiées par l'article L. 2212-5 du CGCT. La commune ne saurait donc demander le remboursement de ces frais. Le Conseil d'Etat infirme sur ce point l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 26 mars 2009 (3). Mais la mission de verbaliser les contraventions au Code de la route n'induit pas celle de recouvrer le montant de ces contraventions. Il s'agit en effet de deux

missions distinctes, le recouvrement de ces contraventions relevant de la seule responsabilité des comptables publics de l'Etat. Le Conseil d'Etat considère en conséquence que l'article L. 2212-5, en confiant aux policiers municipaux la mission de verbaliser les contraventions au Code de la route, n'a pas eu pour objet de transférer directement ou indirectement aux communes la mission de recouvrer ces contraventions. Constatant, par ailleurs, qu'aucune autre disposition législative ne trans-

### A NOTER

**Les communes peuvent ainsi être indemnisées de leurs dépenses de personnel, que leurs agents aient été affectés à temps plein ou à temps partiel à la régie de recettes.**

fère cette mission aux communes, le Conseil d'Etat en déduit que les frais de fonctionnement de la régie de recettes, créée par le préfet des Yvelines, n'ont donc pas à être assumés par la commune de Versailles. Il confirme donc l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles, du 19 mars 2003, en ce qu'il a condamné l'Etat à verser à la commune de Versailles une somme de 272 017 euros au titre des frais de recouvrement.

Il. Les frais indemnisables

La création des régies de recettes nécessite, de la part des communes, qu'elles mettent en place un service administratif. L'ensemble des frais engagés pour la création et le fonctionnement de ce service peut donc, selon le juge administratif, faire l'objet d'une indemnisation, sous réserve toutefois pour la commune requérante de pouvoir justifier que ces frais ont bien été affectés à ce service. Les communes peuvent ainsi être indemnisées de leurs dépenses de personnel, que leurs agents aient été affectés à temps plein ou à temps partiel à la régie de recettes. En cas d'affecta-

tion à temps partiel, une méthode similaire à celle qui avait été retenue dans le contentieux «Passports / CNI» pourrait en effet être appliquée pour calculer le coût des dépenses de personnel (7).

Les communes peuvent également être indemnisées de leurs dépenses en matériel correspondant à l'ensemble des biens et fournitures acquis pour le fonctionnement des régies: matériels informatiques, coffres forts, fournitures diverses, etc. Les frais d'assurances spécifiques, souscrits éventuellement par les communes pour le fonctionnement de la régie, pourraient également être indemnisés. La circulaire du 21 février 2011 laisse toutefois supposer que si une indemnisation légale est mise en place, celle-ci devrait être calculée forfaitairement, en fonction du nombre d'amendes émises et encaissées, indépendamment de la masse salariale des agents communaux affectés aux régies ou des dépenses en matériel réellement engagées.

### III. La période indemnisable

L'indemnisation des communes devrait couvrir les frais de recouvrement des contraventions au Code de la route à compter du fait générateur de leur préjudice, c'est-à-dire en principe à compter de l'arrêté préfectoral créant la régie de recettes. Sachant que ces régies ont pu être créées dès 2003 (8), l'Etat risque toutefois d'opposer la règle de la prescription quadriennale. La circulaire du 21 février 2011 ne fait, en ce sens, référence qu'aux années 2007 à 2010 laissant ainsi entendre que seule cette période serait couverte par l'indemnisation légale.

Devant le juge administratif, les communes pourraient au contraire invoquer l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 selon lequel la prescription quadriennale ne court pas contre le créancier «qui peut légitimement >

(1) Circulaire du 3 mai 2002, sur l'instruction relative à l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale, n°INTFO200121C, BOMI n°2 deuxième trimestre 2002.  
(2) Circulaire du 21 février 2011 du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, NOR IOC/B/11/02536/C.  
(3) CAA Versailles 26 mars 2009, Cne Versailles, req. n°07VE03261.  
(4) «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 groupements qu'en vertu de la loi».  
(5) Didier Seban et Ghislain Foucault, «Cartes d'identité et passeports: Les communes sont-elles indemnisables?», «La Gazette», 26 février 2007. Thomas Rouveyran et Ghislain Foucault, «Transferts de compétences et de missions: le droit à compensation financière des

collectivités locales», «La Gazette», 12 octobre 2009.  
(6) L'article L. 2212-5 du CGCT indique que les policiers municipaux constatent «par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du Code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du Code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquêtes et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.»  
(7) Didier Seban et Ghislain Foucault, «Cartes d'identité et passeports: Les communes sont-elles indemnisables?», «La Gazette», 26 février 2007.  
(8) Arrêté du 22 juillet 2003 portant modification de l'arrêté du 29 juillet 1993 modifié habilitant les préfets à instituer ou à modifier des régies d'avances et de recettes de l'Etat auprès des services régionaux ou départementaux relevant du ministère de l'Intérieur.

■ ■ ■ être regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement». Or, jusqu'à ce que le Conseil d'Etat leur reconnaisse, dans l'arrêt « Commune de Versailles », le droit d'être indemnisées des frais de recouvrement des contraventions au Code de la route, on peut considérer que les communes ignoraient légitimement l'existence de cette créance. Cette solution est en ce sens celle qui avait été adoptée par certaines juridictions du fond dans le contentieux « Passeports/CNI ».

#### IV. La stratégie envisageable

Au vu de la circulaire du 21 février 2011, l'indemnisation légale qui sera mise en place risque d'être inférieure au préjudice réel subi par les communes. Cette indemnisation devrait en effet être forfaitaire (en fonction du nombre d'amendes émises et encaissées) et ne couvrir que la période 2007-2010. Afin d'obtenir une réparation correspondant à leur préjudice réel, la question qui se pose est,

##### A NOTER

**Au vu de la circulaire du 21 février 2011, l'indemnisation légale qui sera mise en place risque d'être inférieure au préjudice réel subi par les communes.**

dès lors, de savoir si les communes auraient intérêt à saisir le juge, par la voie du référé-provision, et ce avant que le législateur n'intervienne, c'est-à-dire probablement avant la publication de la loi de finances pour l'année 2012. Dans le cadre du contentieux « Passeports / CNI », les communes qui ont obtenu une provision, avant la loi de validation du 30 décembre 2009, ont de la sorte pu en conserver le bénéfice, cette provision étant

supérieure à l'indemnisation légale. Il est à noter que dans une décision « Commune de Strasbourg », rendue le même jour que l'arrêt « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a confirmé une ordonnance de la cour administrative d'appel de Nancy qui avait rejeté la requête en référé-provision, introduite par la commune de Strasbourg, pour obtenir une indemnisation des frais de recouvrement des contraventions au Code de la route (9).

Le Conseil d'Etat a toutefois justifié sa décision au motif qu'« à la date à laquelle le juge des référés de la cour administrative d'appel a statué », il existait une difficulté sérieuse sur la question de savoir si une commune était en droit de demander le remboursement de ces frais. Cependant, ce droit est désormais reconnu aux communes par l'arrêt « Commune de Versailles ». En conséquence, les communes peuvent aujourd'hui, selon nous, demander le remboursement de ces frais dans le cadre d'un référé-provision (10). Si le mécanisme d'indemnisation légale est identique à celui mis en place par la loi du 30 décembre 2009 et si une commune opte pour la stratégie contentieuse, le succès de cette stratégie sera cependant subordonné à la condition que l'Etat ne fasse pas appel de l'ordonnance du juge des référés. Dans ce cas, la décision du juge d'appel risque, en effet, d'intervenir après la loi de finances pour l'année 2012. Toutefois, même dans cette hypothèse, la commune en cause pourrait toujours demander à bénéficier de l'indemnisation légale. Enfin, la saisine du juge pourrait s'imposer aux communes qui, aux fins de déposer un recours de plein contentieux, auraient d'ores et déjà transmis une demande

préalable à l'Etat (demande préalable qui n'est pas obligatoire dans le cadre d'un référé-provision). Afin de garantir leurs droits, ces communes ont en effet intérêt à saisir le juge pour éviter que le délai de recours contentieux de leur demande préalable n'expire, en l'absence de la mise en place à ce jour d'un mécanisme d'indemnisation légale.

#### V. Conclusion

Après le contentieux relatif à la gestion des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité, la décision « Commune de Versailles » constitue donc une nouvelle application jurisprudentielle de l'article L. 1611-1 du CGCT qui pourrait également trouver à s'appliquer dans d'autres domaines. Certains juges du fond ont en effet reconnu le droit des communes d'obtenir le remboursement des frais qu'elles avaient engagés pour la délivrance des autorisations de sortie du territoire ou des titres de séjour lorsque les communes sont chargées de délivrer ces titres, en application de l'article R. 311-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers.

Il reviendra toutefois aux communes d'apprécier si elles privilégient une stratégie contentieuse rapide qui pourrait permettre une indemnisation plus conforme au préjudice subi en agissant en référé ou si elles préfèrent attendre l'intervention d'un dispositif législatif à définir, mais vraisemblablement comparable au dispositif forfaitaire qui avait prévalu pour les passeports et cartes d'identité. ■

(9) CE 22 oct. 2010, Cne Strasbourg, req. n° 339013.  
(10) En ce sens jugé à propos du contentieux « passeports / CNI » : CE 14 sept. 2007, min. Intérieur et aménagement du territoire, req. n° 299720.

**VOTRE AVIS NOUS INTERESSE!**

La Gazette fait partie de votre univers professionnel ?  
Vous recevez son Quotidien en ligne, lisez l'Hebdomadaire, consultez son site, utilisez ses services ?  
Pour répondre encore plus efficacement à vos attentes et mieux vous connaître, nous avons besoin de votre avis.

Inscrivez-vous au Panel Gazette sur [www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)