

TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET DE MISSIONS

Le droit à compensation financière

L'ESSENTIEL

■ Contestation

La décentralisation de compétences et l'attribution de nouvelles missions aux maires en leur qualité d'agents de l'Etat constituent une charge supplémentaire que doivent assumer les collectivités locales et celles-ci n'hésitent plus à en contester, devant le juge, le principe et les modalités de mise en œuvre.

■ Risque

Si les textes protègent l'autonomie financière des collectivités lors d'une décentralisation de compétences, la situation est différente pour les communes lorsque c'est le législateur, et non le pouvoir réglementaire, qui attribue aux maires de nouvelles missions en leur qualité d'agent de l'Etat. Le risque existe que l'Etat ne cherche à contraindre les collectivités à financer ainsi de nouvelles dépenses.

UNE ANALYSE DE

Thomas ROUYERAN et Ghislain FOUCAULT,
avocats à la cour, cabinet Seban & associés

Les politiques de décentralisation et de déconcentration sont aujourd'hui à l'origine du développement de contentieux financiers entre les collectivités locales et l'Etat. La décentralisation de compétences ou l'attribution de nouvelles missions aux maires en leur qualité d'agents de l'Etat, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées des moyens suffisants, constituent en effet une charge supplémentaire que doivent assumer les collectivités locales. En période de restrictions budgétaires, ces transferts prennent donc une résonance particulière et les collectivités n'hésitent plus à en contester, devant le juge, le principe et les modalités de mise en œuvre.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui décentralise un certain nombre de compétences jusque-là exercées par l'Etat (gestion des aéroports civils, des routes nationales ou du fonds de solidarité pour le logement, etc.), a ainsi donné lieu à plusieurs contentieux entre l'Etat et les collectivités locales (1).

Mais c'est également le cas de la déconcentration de certaines compétences de l'Etat, opérée au niveau local. L'illégalité du transfert aux maires de la gestion des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports en constitue une illustration significative (2). Cette illégalité est ainsi à l'origine d'un contentieux de masse (3), qui a permis au juge de poser le principe du droit à indemnisation des communes lorsque le pouvoir réglementaire transfère aux maires de nouvelles attributions en leur qualité d'agent de l'Etat.

La loi de finances rectificative pour 2008 a eu pour objet de mettre fin à ces contentieux,

À NOTER

Un important contentieux a permis au juge de poser le principe du droit à indemnisation des communes lorsque le pouvoir réglementaire transfère aux maires de nouvelles attributions, en leur qualité d'agent de l'Etat.

en corrigeant l'illégalité qui en était à l'origine. Mais leur ampleur a cependant contraint l'Etat à instituer un mécanisme d'indemnisation légale des communes, alors qu'aucune com-

pensation financière n'avait été envisagée initialement.

Ces contentieux démontrent en conséquence que les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur différents textes, qu'il convient de connaître, afin d'obtenir les ressources nécessaires à l'exercice des compétences ou des missions qui leur sont attribuées. Le droit des communes à obtenir une compensation financière est cependant différemment protégé selon que le transfert s'analyse comme une décentralisation de compétences (I) ou comme des mesures de déconcentration (II).

I. Les textes encadrant une décentralisation de compétences

La décentralisation d'une compétence suppose qu'une compétence, auparavant exercée par l'Etat, soit confiée par la loi aux collecti-

RÉFÉRENCES

■ **Code général des collectivités territoriales (CGCT)**, art. L.1611-1, L.1614-1 et s. L.2131-5.

■ **Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006** autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JO du 11 juillet 2006.

■ **Loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004.

■ **Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République, JO du 29 mars 2003.

■ **Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007** portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JO du 5 mai 2007.

vités territoriales qui l'exerceront, à compter de ce transfert, sous leur propre responsabilité. Dans ce cas, l'autonomie financière des collectivités locales est garantie par plusieurs dispositions. L'article 72-2 de la Constitution impose que les ressources nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée soient attribuées aux collectivités territoriales (A). Cet article, inséré dans la Constitution par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, constitutionnalise les obligations qui étaient déjà posées par les articles L.1614-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (B). Ces principes sont, par ailleurs, aujourd'hui repris au niveau européen par la Charte européenne de l'autonomie locale (C).

A. La Constitution

Dans le prolongement du principe de libre administration, cet article prévoit que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice [...] ». L'article 72-2 de la Constitution impose ainsi au législateur, « lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, [à] leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert » (4). La portée de cette disposition est cependant, dans certaines hypothèses, limitée. En vertu de l'article 61 de la Constitution, la consti-

À NOTER

Le Conseil d'Etat refuse d'effectuer un contrôle qui le conduirait à apprécier par ricochet la constitutionnalité d'une loi.

tionnalité d'une loi ne peut en effet être appréciée par le Conseil constitutionnel qu'avant sa promulgation. Cette règle interdit

en conséquence aujourd'hui de contester le principe d'un transfert de compétences fixé par une loi, une fois cette dernière promulguée.

Mais cette règle interdit également aux collectivités territoriales de contester la constitutionnalité des actes administratifs qui ne sont qu'une stricte application de cette loi. Le Conseil d'Etat considère en effet que ce contrôle le conduirait, dans ce cas, à apprécier par ricochet la constitutionnalité de la loi, ce qu'il se refuse à faire (5).

Cette situation devrait toutefois être modifiée à l'avenir compte tenu du nouvel article 61-1 de la Constitution, en vertu duquel « lorsque, 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'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». Quand cette disposition entrera en vigueur, les collectivités territoriales pourront donc éventuellement s'en prévaloir pour contester la constitutionnalité d'une loi opérant un transfert de compétences, postérieurement à sa promulgation, ainsi que la constitutionnalité des actes administratifs la mettant en œuvre (6).

B. Le Code général des collectivités territoriales

Dans le même sens, les articles L.1614-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT) imposent à l'Etat de compenser un transfert de compétence par le transfert des ressources nécessaires à son exercice. Cependant, contrairement à l'article 72-2 de la Constitution, les articles L.1614-1 et suivants du CGCT explicitent les principes qui doivent guider la mise en œuvre de cette compensation.

Ainsi, aux termes de l'article L.1611-1 et suivants du CGCT, les ressources nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée doivent être « concomitantes » à ce transfert. Pour respecter cette concomitance, les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées doivent faire l'objet « d'une évaluation préalable au transfert des dites compétences » et sont constatées « pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Intérieur et du ministre chargé du Budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales ».

La compensation financière doit, en outre, être « intégrale », de manière à ce que le trans-

fert de compétences n'ait aucune incidence financière sur le budget des collectivités. En application de l'article L.1614-4 du CGCT,

À NOTER

La compensation financière doit être durable afin que les collectivités locales puissent toujours disposer des moyens nécessaires à l'exercice de cette compétence.

cette compensation est réalisée par un transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une

dotations générale de décentralisation.

Enfin, cette compensation doit être durable afin que les collectivités locales puissent toujours disposer des moyens nécessaires à l'exercice de cette compétence.

Si ces obligations ne sont pas respectées, la responsabilité de l'Etat peut être engagée. L'Etat a ainsi été condamné à verser à la région Alsace la somme de 631 822 euros en réparation du préjudice qu'il lui avait fait subir en refusant de constater par un arrêté l'augmentation des dépenses résultant du transfert d'une compétence en matière de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans en difficulté d'insertion (7).

C. La Charte européenne de l'autonomie locale

Adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985, cette Charte a pour objet de garantir l'autonomie des collectivités locales au sein des Etats signataires. Ouverte à la signature depuis 1985, elle a été approuvée par la France par la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 et elle a été publiée par le décret n° 2007-679 du 3 mai 2007. Son article 9 est relatif aux ressources financières des collectivités locales. Il impose que les collectivités locales disposent de ressources propres suffisantes, proportionnées et « évolutives pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ».

(1) CE 16 mars 2009, « Dpt. Seine-Saint-Denis », req. n° 294534 ; CE 19 novembre 2008, « Communauté urbaine Strasbourg », req. n° 312095 ; CE 23 mai 2007, « Dpt. Landes », req. n° 288378.

(2) Didier Seban et Ghislain Foucault, « Cartes d'identité et passeports : les communes sont-elles indemnisables », « La Gazette » du 26 février 2007, p. 60.

(3) A la date du 1^{er} septembre 2008, 336 communes avaient formé un recours gracieux ou juridictionnel pour un montant total de 118 millions d'euros.

(4) CC 13 janvier 2005, n° 2004-509.

(5) CE 19 novembre 2008, « Communauté urbaine Strasbourg », op. cit. ; dans le même sens, voir également : CE 13 juillet 2007, « Dpt. Vendée », req. n° 297286.

(6) L'entrée en vigueur de l'article 61-1 de la Constitution exige l'intervention d'une loi organique. Un projet de loi organique relatif à l'application de cet article a ainsi été déposé au Conseil des ministres le 8 avril 2009.

(7) CAA Nancy 17 janvier 2008, « Min. Economie c/région Alsace », req. n° 06NC00087.

■ ■ ■ Ces obligations sont donc comparables à celles qui sont imposées à l'Etat par l'article 72-2 de la Constitution, et par les articles L.1614-1 et suivants du CGCT.

Cependant, outre ces obligations, l'article 9 de la Charte impose également que les collectivités soient consultées sur «les modalités d'attribution» de leurs ressources. On ne saurait donc exclure qu'à l'avenir cette Charte puisse être invoquée pour justifier notamment que les collectivités soient associées plus largement aux modalités de mise en œuvre des transferts de compétence.

II. Applicabilité du CGCT au transfert de missions

Les articles L.1614-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, ainsi que l'article 72-2 de la Constitution n'ont vocation à s'appliquer

À NOTER

Le coût des missions attribuées aux maires, en leur qualité d'agent de l'Etat, est en principe intégré à la dotation générale de fonctionnement versée aux communes.

que dans le cas d'une décentralisation de compétences. Lorsque de nouvelles missions sont attribuées aux maires, en leur qualité d'agent de

l'Etat, les communes ne peuvent donc pas invoquer ces dispositions pour obtenir une compensation en contrepartie des coûts induits par ces nouvelles attributions (8). Dans cette hypothèse, les maires agissent en effet en tant qu'autorité déconcentrée de l'Etat, soumise au pouvoir hiérarchique du préfet (CGCT, art. L.2131-5).

Le coût de ces missions est alors, en principe, intégré à la dotation générale de fonctionnement versée aux communes. Mais si les paramètres de calcul de cette dotation ne permettent pas de justifier que ces dépenses ont bien été prises en compte, le juge accepte que les communes puissent être indemnisées sur le fondement de l'article L.1611-1 du CGCT (9), à la condition toutefois que les nouvelles missions attribuées aux maires, en leur qualité d'agent de l'Etat, ne leur aient pas été attribuées par la loi.

L'article L.1611-1 du CGCT dispose en effet 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 groupements qu'en vertu

de la loi». Cette disposition, de portée générale, a vocation à s'appliquer à tous les textes réglementaires qui auraient pour effet de transférer indûment aux collectivités territoriales des charges relevant de l'Etat. Il en résulte que si un texte réglementaire opère un tel transfert, la responsabilité de l'Etat pourra être engagée.

Mais il ressort du même texte que ce qui est interdit au pouvoir réglementaire est autorisé au législateur. Autrement dit, sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'un transfert de compétence au sens de l'article 72 de la Constitution, le législateur peut transférer aux collectivités locales des dépenses relevant en principe de l'Etat.

Cette dichotomie entre les compétences du pouvoir législatif et celles du pouvoir réglementaire a été mise en évidence par les contentieux consécutifs au transfert de la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports, opéré à l'origine par les décrets du 25 novembre 1999 et du 26 février 2001. Ce transfert, réalisé sans que ne soit prévue initialement de compensation financière, avait pour effet de confier indirectement aux communes les dépenses relatives au recueil des demandes, à leur transmission aux préfets et à la remise des titres aux intéressés, c'est-à-dire des dépenses qui sont en principe à la charge de l'Etat.

Il a toutefois été jugé que les décrets de 1999 et de 2001 étaient contraires à l'article L.1611-1 du CGCT (10) et que l'incompétence du pouvoir réglementaire à les avoir édicté était constitutive d'une faute de l'Etat de nature à engager sa responsabilité. Un certain nombre de communes ont ainsi pu obtenir, sur ce fondement, une indemnisation contentieuse en réparation des coûts engagés pour traiter les demandes de titres d'identité (11).

L'ampleur et les incidences financières de ces contentieux ont cependant conduit le législateur à intervenir pour tenter d'y mettre fin, en donnant une base légale au transfert de la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports, conformément à l'article L.1611-1 du CGCT.

L'article 103 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour l'année 2008 insère ainsi dans le CGCT l'article L.1611-2-1 qui confie, pour l'avenir, ces missions aux maires en leur qualité d'agent de l'Etat (12).

Mais l'article 103 a également une portée rétroactive en s'opposant, pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2009, à ce que les communes puissent se prévaloir de l'incompétence du pouvoir réglementaire pour obtenir une indemnisation contentieuse, en réparation du préjudice que leur a causé l'illégalité des décrets de 1999 et de 2001. Cette disposition laisse donc supposer que la responsabilité de l'Etat sur cette période pourrait être engagée sur un autre fondement, tel que le retard pris pour se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat qui, dès 2005, avait jugé que le décret transférant aux communes la gestion des passeports était illégal (13). Ce retard est en effet constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat au même titre que son incompétence (14).

En tout état de cause, afin d'éviter des discriminations entre les communes, l'article 103 de la loi de finances pour 2008 a mis en place une «dotation exceptionnelle» afin de réparer le préjudice de celles qui n'ont pas obtenu une indemnisation contentieuse. Cette indemnisation, d'un montant équivalent à 3 euros par titre traité, est cependant bien inférieure au coût réel d'une demande de titre (15), ainsi qu'à l'indemnisation accordée par les juges, évaluée en moyenne à 5 euros par titre. Elle n'est en outre calculée, en vertu du mécanisme légal, que sur la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008 alors que, dans le cadre des actions juridictionnelles

À NOTER

Un certain nombre de communes ont obtenu une indemnisation contentieuse en réparation des coûts engagés pour traiter les demandes de titres d'identité.

qui ont abouti, certaines communes ont pu obtenir une indemnisation sur une période remontant jusqu'en 1999. Mais, surtout, l'article 103 ne prévoit aucune indemnisation

des communes pour les coûts induits par la gestion des demandes de titres à compter du 1^{er} janvier 2009. Si une indemnisation est prévue pour la période antérieure à cette date, on ne comprend pas pourquoi cela n'est pas le cas également pour la période qui est postérieure.

Malgré l'intervention de l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2008, force est donc de constater que les contentieux engagés par les communes, dans ces affaires, ne sont pas restés sans effet. D'une part, parce

qu'un certain nombre d'entre elles ont ainsi pu obtenir, par ce biais, une compensation financière supérieure à l'indemnisation désormais prévue par la loi. D'autre part, parce

À NOTER

L'article L.1611-1 constitue une disposition permettant, dans certaines conditions, de garantir le droit financier des communes à l'égard de l'Etat.

que c'est l'ampleur de ces contentieux qui a contraint le législateur à mettre en place un mécanisme d'indemnisation légale, alors qu'à

l'origine aucune compensation financière n'avait été prévue.

L'article L.1611-1 constitue donc une disposition permettant, dans certaines conditions, de garantir le droit financier des communes à l'égard de l'Etat. La cour administrative d'appel de Versailles vient d'ailleurs de condamner l'Etat, sur le fondement de cet article, à verser à la commune de Versailles une somme de 397 812 euros en réparation du préjudice causé par l'illégalité de la circulaire du 3 mai

2002 qui met à la charge des communes le fonctionnement d'une régie d'Etat pour encaisser les amendes forfaitaires émises par les agents de police municipale (16). On ne saurait en outre exclure qu'à l'avenir la responsabilité de l'Etat soit également engagée, de nouveau sur le fondement de l'article L.1611-1 du CGCT, du fait du transfert aux communes de la gestion des demandes d'autorisation de sortie du territoire (17).

Le risque demeure...

En conclusion, il apparaît que si les textes protègent désormais l'autonomie financière des collectivités locales lors d'une décentralisation de compétences, la situation est différente pour les communes lorsque c'est le législateur, et non le pouvoir réglementaire, qui attribue aux maires de nouvelles missions, en leur qualité d'agent de l'Etat. Dans cette dernière hypothèse, rien ne garantit en effet aux communes qu'elles obtiendront parallèlement les ressources nécessaires à l'exercice

de ces nouvelles attributions. Il existe donc un risque que, par ce, biais l'Etat ne cherche à contraindre les collectivités à financer des dépenses qui relèvent de sa compétence. ■

(8) CE 27 juillet 2001, «Cne Maisons-Laffitte», req. n°215999.

(9) CAA Lyon 28 novembre 2006, «Cne Villeurbanne», req. n° 06LY00783.

(10) CE 5 janvier 2005, «Cne Versailles», req. n°232888.

(11) Voir notamment: CE, Avis, 6 avril 2007, «Cne Poitiers», req. n°299825; CE 14 septembre 2007, «Min. Intérieur et aménagement du territoire», req. n°299720.

(12) Jean-Baptiste Dursent et Priscille Baltassat, «Cartes d'identité et de passeports: le Parlement siffle la fin de partie», «La Gazette» du 23 février 2009, p.48.

(13) CE 5 janvier 2005, «Cne Versailles», op. cit.

(14) CE 5 juillet 2004, «M. Roger X», req. n°243801.

(15) Etude n°219, de juillet 2007, de l'Association des maires des grandes villes de France sur les attributions exercées par les mairies au nom et pour le compte de l'Etat.

(16) CAA Versailles 26 mars 2009, «Cne Versailles», req. n° 07VE03261. «Transfert de compétences, bis repetita placent», «La Gazette» du 1^{er} juin 2009, p.47.

(17) TA Melun ord. 31 décembre 2008, «Cne Vitry», n°0709605/6; CAA Paris 7 mai 2009, «Cne Vitry», req. n°09PA00332.

S'immerger
dans l'actualité de la FPT

S'inspirer
des bonnes pratiques des autres

Développer
nos savoir-faire, élargir nos connaissances

Partager
avec son équipe les mêmes sources, les mêmes références

Multiplier
les moyens d'accéder à l'information recherchée

Profiter
d'une offre d'emploi pour évoluer et d'informations exclusives pour préparer un concours

La Gazette c'est votre territoire !

Pour vous abonner maintenant, tapez www.lagazette.fr

la Gazette