

L'indemnisation des frais engagés par les Communes pour le recouvrement des contraventions au code de la route

**Par Ghislain FOUCAULT et Gabriel THONNARD DU TEMPLE,
avocats à la Cour, Cabinet Seban & Associés**

Le Conseil d'Etat, dans une décision du 22 octobre 2010 « Commune de Versailles », a reconnu aux communes le droit d'obtenir le remboursement des dépenses de fonctionnement des régies de recettes mises en place pour le recouvrement des contraventions au code de la route établies par les agents de police municipale¹.

Le Conseil d'Etat s'est fondé sur l'article L. 1611-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui permet aux collectivités territoriales d'obtenir la réparation des frais qu'elles engagent pour l'exécution de tâches qui leur sont imposées par le pouvoir réglementaire. Cet article 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 ».

1. Le préjudice indemnisable

Le Conseil d'Etat relève dans sa décision qu'aucune disposition législative ne confie aux communes la mission d'encaisser les contraventions au code de la route et « *ne met directement ou indirectement à la charge des communes les frais de fonctionnement des régies de recettes mises en place par l'Etat [...] pour l'encaissement, par les comptes publics de l'Etat, des amendes pouvant résulter des procès verbaux établis par les agents de police municipale* ».

Il considère par conséquent que les frais de fonctionnement de la régie de recettes ne sauraient être supportés par la commune. Celle-ci est donc fondée à réclamer leur remboursement à l'Etat.

Cette décision a une portée générale. Les communes peuvent donc être indemnisées des dépenses qu'elles ont engagées en personnel (coût des agents affectés à la régie de recettes), et en matériel (coût de l'ensemble des biens et fournitures acquis pour le fonctionnement des régies : matériel informatiques, coffres forts, fournitures,...).

Ce droit à indemnisation ne s'étend pas, cependant, aux frais engagés par les communes pour verbaliser les contraventions au code de la route. Le Conseil d'Etat souligne en effet que cette mission de verbalisation résulte de dispositions législatives, (article L. 2212-5 du CGCT notamment), qui en confient l'exécution aux agents communaux. Les dépenses afférentes constituent donc des dépenses nécessaires à l'exercice d'une compétence confiée par la loi et ont été mises indirectement à la charge des communes, conformément à l'article L. 1611-1 du CGCT. Les communes ne peuvent donc en demander le remboursement à l'Etat.

¹ CE, 22 octobre 2010, *Commune de Versailles*, n°328102.

2. la période indemnisable

Les communes peuvent se prévaloir d'un préjudice à compter de la date à laquelle elles ont dû assumer les frais de recouvrement des contraventions, c'est-à-dire, en principe, à compter de l'arrêté préfectoral créant la régie de recettes.

L'Etat devrait logiquement opposer la prescription quadriennale de leurs créances, résultant de l'article 2 de la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 *relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics*. Il soutiendra alors que seules les dépenses engagées pendant les quatre ans précédant les requêtes peuvent être indemnisées, à supposer qu'elles soient établies.

Toutefois, les communes pourraient écarter cet argument en invoquant l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968. Celui-ci dispose que la prescription quadriennale ne court pas contre le créancier « *qui peut légitimement 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 sa décision du 22 octobre 2010, le droit d'être remboursées des frais de recouvrement des contraventions, les communes ignoraient la créance qu'elles détenaient en ce domaine à l'égard de l'Etat. Certaines juridictions du fond ont ainsi suivi ce raisonnement pour écarter la prescription quadriennale dans le contentieux « Passeports/CNI ».

3. La stratégie contentieuse des communes

Les communes peuvent envisager d'introduire des requêtes en référé-provision, sur le fondement de l'article R. 541-1 du Code de Justice Administrative. Elles pourraient ainsi obtenir une indemnisation plus rapide, sans adresser de demande préalable à l'Etat.

Certes, dans un arrêt « Commune de Strasbourg » également rendu le 22 octobre 2010, le Conseil d'Etat a rejeté le référé-provision introduit par la Ville de Strasbourg pour l'indemnisation des frais engagés pour le fonctionnement de la régie de recettes mise en place auprès de la ville au motif que « *la question de savoir si des dépenses de cette nature avaient été, comme le prescrivent les dispositions de l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales, imposées directement ou indirectement aux communes par des dispositions législatives* » soulevait, « à la date à laquelle le juge des référés de la cour administrative d'appel a statué [...] une difficulté sérieuse »².

Pour autant, le Conseil d'Etat a expressément reconnu le droit des communes au remboursement de ces frais dans son arrêt du même jour « *Commune de Versailles* ». Par conséquent, ce droit ne paraît plus aujourd'hui « sérieusement contestable » et les communes nous semblent pouvoir obtenir réparation par la voie du référé-provision.

² CE, 22 octobre 2010, *Commune de Strasbourg*, n° 339013

En conclusion : après le contentieux relatif au remboursement des frais induits par la gestion des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité, la décision du Conseil d'Etat du 22 octobre 2010 constitue une nouvelle application jurisprudentielle de l'article L. 1611-1 du CGCT. Cette disposition permet ainsi aux communes d'obtenir le remboursement des charges qui leur sont transférées par le pouvoir réglementaire. Egalement sur son fondement, certains juges du fond ont 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.