

QPC n° 2010 – 29/37

Communes de Besançon et autre
Instruction CNI et passeports

Historique du II et III de l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2008

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

Sommaire

I. Assemblée nationale – 1^{ère} lecture	3
II. Sénat - 2^{ème} lecture	5
III. Commission mixte paritaire	14
IV. Texte adopté	15

Table des matières

I. Assemblée nationale – 1^{ère} lecture	3
A. Projet de loi de loi n°1266.....	3
B. Rapport n° 1297 de M. Carrez fait au nom de la commission des finances	3
C. Débats parlementaires, 2 ^{ème} séance du 11 décembre 2008	3
D. Texte adopté n° 215	4
II. Sénat - 2^{ème} lecture	5
A. Texte n° 134.....	5
B. Rapport n° 135 de M. Marini fait au nom de la commission des finances	5
C. Débats parlementaires, séance du 19 décembre 2008.....	9
D. Texte adopté.....	13
III. Commission mixte paritaire	14
A. Texte élaboré par la Commission mixte paritaire	14
B. Discussion en séance publique, Séance du 22 décembre 2008	14
IV. Texte adopté	15

I. Assemblée nationale – 1^{ère} lecture

A. Projet de loi de loi n°1266

RAS

B. Rapport n° 1297 de M. Carrez fait au nom de la commission des finances

RAS

C. Débats parlementaires, 2^{ème} séance du 11 décembre 2008

- Après l'article 48

M. le président. Je suis saisi de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 48.

La parole est à M. le ministre du budget, pour soutenir l'amendement n° 404.

M. Éric Woerth, ministre du budget. Cet amendement vise à régler un certain nombre de contentieux auxquels l'État est confronté en matière de délivrance de titres d'identité. Dans sa décision du 5 janvier 2005 « Commune de Versailles », le Conseil d'État indiquait que seule la loi pouvait confier aux maires la mission de recueillir les demandes de titres et de délivrer les titres. Or, en 1999 et en 2001, le Gouvernement a confié cette mission aux maires par décret. Cette erreur de droit a été la source de nombreux contentieux qui ont entraîné des communes dans de longues procédures. Les enjeux financiers pour l'État sont très importants. Il n'était donc pas souhaitable de laisser se multiplier des recours fondés sur un simple vice de forme.

Dès lors, il serait bon de retenir le principe d'indemniser toutes les communes sur la base de deux euros par titre émis ces quatre dernières années, sauf dans le cas où un contentieux est engagé et encore non tranché. Cela permet d'éviter que l'État n'indemnise deux fois une commune : la première par le biais du contentieux, la seconde par le biais de l'indemnisation. L'accord que nous vous proposons régularise la situation juridique en donnant une base légale à la délivrance des titres d'identité par les maires. Il me semble que c'est un bon moyen de sortir de ces contentieux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général. La commission n'a pas examiné cet amendement mais, à titre personnel, j'y suis naturellement très favorable.

Un argument supplémentaire plaide en sa faveur : il serait dommage que les communes qui n'ont pas engagé de contentieux – et qui ont pourtant dû traiter des demandes de cartes d'identité – soient défavorisées par rapport à celles qui l'ont fait.

M. le président. La parole est à M. Jacques Pélissard.

M. Jacques Pélissard. Il s'agit de dissiper l'ambiguïté résultant des décrets de 1999 et 2001, désormais annulés : c'étaient les communes les plus procédurières qui encaissaient le plus d'argent.

La démarche adoptée est donc égalitaire : toutes les communes de France sont indemnisées pour tous les actes émis, sur une base forfaitaire. Ce principe d'égalité de traitement me paraît essentiel.

La mesure ne vaut naturellement pas pour les titres d'identité biométriques, qui font déjà l'objet d'une expérimentation et dont le coût réel pour les communes est en cours d'évaluation. Une loi devra déterminer l'indemnisation, qui devrait à nos yeux être intégrale, du coût ainsi supporté par les collectivités locales.

En l'état, je suis donc tout à fait favorable à l'amendement.

(L'amendement n° 404 est adopté.)

D. Texte adopté n° 215

- Article 48 bis (nouveau)

(...)

II. – Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 25 novembre 1999, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 26 février 2001, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

III. – En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

Cette dotation, d'un montant de 2 € par titre dans la limite de 65 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 65 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État.

II. Sénat - 2^{ème} lecture

A. Texte n° 134

- Article 48 bis (nouveau)

(...)

II. - Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 25 novembre 1999, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 26 février 2001, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

III. - En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

Cette dotation, d'un montant de 2 € par titre dans la limite de 65 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 65 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État.

B. Rapport n° 135 de M. Marini fait au nom de la commission des finances

- ARTICLE 48 bis (nouveau)

- Base légale pour le traitement par les communes des demandes et de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports

Commentaire : le présent article vise à donner une base légale au traitement par les communes des demandes et de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Il prévoit, en outre, un règlement transactionnel des contentieux indemnitaires engagés par les communes en cette matière.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRAITEMENT DES DEMANDES ET LA DÉLIVRANCE DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ ET DES PASSEPORTS : UNE MISSION À LA CHARGE DES COMMUNES

Ainsi que l'illustre le tableau suivant, le nombre de documents d'identité (cartes nationales d'identité et passeports) délivré chaque année en France est important.

Titres d'identité délivrés en 2006 et 2007

	2006	2007
Cartes nationales d'identité	4.940.484	5.202.838
Passeports	2.195.679	2.742.110
Total	7.136.163	7.944.948

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le recueil des demandes et la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports sont prévus, respectivement, par les décrets n° 99-973 du 25 novembre 1999 et n° 2001-185 du 26 février 2001.

L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes restent, en revanche, de la compétence des préfetures et de certaines sous-préfetures.

B. UN LOURD CONTENTIEUX INDEMNITAIRE : 336 REQUÊTES AU 1ER SEPTEMBRE 2008 PORTANT SUR UN MONTANT TOTAL DE 118,2 MILLIONS D'EUROS DE DEMANDES INDEMNITAIRES

Au regard de la situation actuelle en matière de réception et de saisie des demandes de titres d'identité comme de leur délivrance, certaines communes ont engagé des recours contentieux, considérant qu'elles devaient faire face à un transfert de charges indu. Sur ce motif, elles ont donc engagé des requêtes en indemnisation devant la juridiction administrative.

Au total, à la date du 1er septembre 2008, 336 requêtes étaient en cours, soit en recours gracieux, soit devant les juridictions administratives, pour un montant total de 118,2 millions d'euros de demandes indemnitaires.

Dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a déclaré le décret précité de 2001 relatif aux passeports partiellement illégal. Par ailleurs, il ressort de l'avis n° 299825 du Conseil d'Etat du 6 avril 2007, dit « commune de Poitiers », que le décret précité de 1999 relatif aux CNI est entaché de la même illégalité, du fait que seul le législateur pouvait prévoir une mesure ayant pour effet d'augmenter, même indirectement, les charges des communes. En outre, dans sa décision n° 299720 du 14 septembre 2007, dite « commune de Villeurbanne », le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat.

Dans ce contentieux, la défense de l'Etat s'articulait autour de trois arguments principaux : la prescription quadriennale, la polyvalence des agents affectés à ces tâches et la surestimation par les communes du temps passé à ces missions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement et après que notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a exprimé à titre personnel un avis très favorable.

Le présent article vise, d'une part, à répondre au problème de droit posé par l'absence de bases légales pour le transfert aux communes de la charge de la réception et de la saisie des demandes de titres d'identité, ainsi que de la délivrance de ces titres. Il tend, d'autre part, à proposer un règlement transactionnel des contentieux indemnitaires engagés par les communes en la matière.

Le paragraphe I du présent article ajoute un article additionnel au code général des collectivités territoriales (CGCT) précisant que la réception et la saisie des demandes de CNI et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres relève de la mission des maires en tant qu'agents de l'Etat.

Le paragraphe II du présent article stipule que les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge ces dépenses, d'un préjudice créé par la mission de réception et de saisie des CNI et des passeports, ainsi que de leur délivrance.

Le paragraphe III du présent article prévoit une dotation exceptionnelle en vue d'indemniser les communes au titre des charges leur incombant en matière de traitement des demandes de titres d'identité et de délivrance de ces mêmes titres.

Cette dotation s'appuie sur une enveloppe de 65 millions d'euros et est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivré entre 2005 et 2008. Si le nombre total de titres émis au cours de ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, l'enveloppe de 65 millions d'euros sera ventilée entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Le montant total de l'enveloppe de 65 millions d'euros s'appuie sur une indemnisation à hauteur de 2 euros par titre.

Enfin, le paragraphe III du présent article précise que les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire sur la base de l'illégalité du décret de 1999 précité ou de celui de 2001 également précité, ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle que si cette instance est close par une décision passée en force de chose jugée et n'ayant pas condamné l'Etat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉPONSE TARDIVE APPORTÉE À UN PROBLÈME DÉJÀ ANCIEN

Le présent article vise à répondre à un problème soulevé par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 et à nouveau souligné par votre commission à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2009.

A ce jour, le montant des condamnations prononcées par les juridictions administratives s'élève à 21,3 millions d'euros, essentiellement en provisions accordées par les juges des référés (en première instance et le cas échéant en appel). Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a, d'ores et déjà, payé 16,2 millions d'euros.

L'impact financier de ce contentieux est certain tant que perdure la situation juridique.

Aussi, une disposition législative était-elle attendue de la part du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

B. UN RÈGLEMENT TRANSACTIONNEL ÉQUITABLE

Les modalités, proposées par le présent article, de règlement du contentieux opposant l'Etat aux communes permet de couvrir la grande majorité des mairies concernées.

L'objectif du gouvernement est d'éviter un double bénéfice, qui correspondrait au cumul de l'indemnisation et des sommes gagnées en référé (ou, plus rarement, en première instance) par les communes.

Le présent article ouvre donc une alternative :

- soit l'affaire est close sans condamnation (par retrait délibéré de la commune et reversement des provisions éventuellement versées), et alors la commune bénéficie de l'indemnisation de 2 euros par titre ;

- soit l'affaire est close et la commune a préféré garder les sommes obtenues en provision, et alors la commune ne peut pas bénéficier en plus de l'indemnisation.

Le choix opéré par le présent article pour régler de façon transactionnelle le contentieux en question apparaît d'autant plus équitable qu'il permet de traiter de façon équitable les communes qui ont engagé un contentieux et celles qui ne l'ont pas fait.

Ainsi, s'agissant des communes ayant engagé une action en indemnisation contre l'Etat devant la juridiction administrative, deux cas de figure peuvent se présenter. Dans le premier cas, elles ont obtenu une condamnation définitive de l'Etat et ont, donc, bénéficié d'une indemnisation. Il convient, toutefois, de souligner que, du fait des délais de jugement et du jeu des appels, très peu d'instances sont aujourd'hui closes. Dans le second cas, les communes sont encore en cours d'instance et peuvent y renoncer, mettant ainsi un point définitif au contentieux devant la justice et s'ouvrant, par la même, le droit à l'indemnisation transactionnelle proposée par le présent article.

S'agissant des communes n'ayant pas engagé d'action en indemnisation contre l'Etat, elles sont, de droit, éligibles au dispositif proposé par le présent article.

En définitive, et conformément aux souhaits exprimés par notre collègue député Jacques Péliissard, lors de la discussion en séance à l'Assemblée nationale de cet article, la démarche adoptée est égalitaire et ne privilégie pas les communes les plus procédurières.

C. UNE SOLUTION TENANT COMPTE DE LA PRESCRIPTION QUADRIENNALE

Le contentieux opposant l'Etat et les communes en l'espèce est régi par le principe de la prescription quadriennale.

C'est la raison pour laquelle la période d'indemnisation prise en compte par le présent article s'étend de 2005 à 2008.

Un cas particulier peut se poser, toutefois, s'agissant des communes dont l'affaire est close et ayant obtenu de la juridiction administrative une condamnation de l'Etat pour une période n'allant pas jusqu'à l'année 2008. Dans ce cas, au terme du paragraphe III du présent article, ces communes ne pourraient pas bénéficier d'une indemnisation de la part de l'Etat pour la période restant à courir jusqu'au 31 décembre 2008.

Selon les informations communiquées à votre commission par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ce cas de figure théorique ne se rencontre en pratique que pour un nombre très restreint de communes, essentiellement dans le Bas-Rhin.

En effet, rares sont les contentieux définitivement soldés et ne pouvant dès lors faire l'objet d'aucune indemnisation par l'Etat.

Par ailleurs, lorsque ce cas se rencontre, il convient de souligner que les communes ont d'ores et déjà bénéficié, grâce au jugement rendu par la juridiction administrative, d'une indemnisation sur quatre ans.

En outre, selon les informations communiquées à votre commission par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, l'Etat pourrait ne pas demander à récupérer les sommes provisionnelles versées au titre des référés et ayant caractérisé ces affaires.

D. UN MONTANT D'INDEMNISATION DE DEUX EUROS PAR TITRE FIXÉ EN CONCERTATION AVEC L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Le montant de deux euros par titre prévu par le présent article pour indemniser les communes a été fixé après concertation avec l'Association des maires de France (AMF), selon les informations

recueillies par votre commission auprès du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Alors que l'AMF proposait un montant d'un euro par titre sur les huit années sur lesquelles porte le contentieux, il a été préféré, afin de respecter le principe de prescription quadriennale, un montant de deux euros par titre sur les quatre dernières années (2005-2008).

Au total, le montant de l'enveloppe globale reste d'ailleurs inchangé selon les deux hypothèses retenues (un euro sur huit ans et deux euros sur quatre ans), soit 65 millions d'euros.

Le montant choisi de deux euros par titre est à comparer au montant retenu par plusieurs juridictions administratives, soit cinq euros par titre.

Toutefois, le montant proposé par le gouvernement correspond à une indemnisation raisonnable de toutes les communes, qu'elles aient ou non engagé un contentieux.

E. L'IMPUTATION BUDGÉTAIRE DE CETTE DÉPENSE SUR LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Les crédits ouverts au titre de l'indemnisation des communes le seront sur l'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Cette imputation permet, notamment, de gérer comptablement le cas de récupération ou non des provisions de référés sur une même ligne.

Selon les informations communiquées à votre commission par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le gouvernement propose un versement de l'indemnisation en deux tranches. La première tranche, de 32,5 millions d'euros, serait ainsi ouverte dès 2009, tandis que la seconde tranche, elle aussi de 32,5 millions d'euros, serait ouverte, pour sa part, en 2010.

A cet égard, il est rappelé que l'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2009, de 82,3 millions d'euros, dont une enveloppe de 75,2 millions d'euros pour les frais de contentieux.

En conclusion, le présent article représente une avancée appréciable au regard du contentieux qui oppose les communes et l'Etat relativement au traitement des demandes et de la délivrance des CNI et des passeports. Toutefois, dans la mesure où certaines communes pourraient se retrouver écartées d'une juste indemnisation couvrant toute la période 2005-2008, le dispositif proposé par le présent article ne paraît pas avoir atteint un équilibre pleinement satisfaisant.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

c. Débats parlementaires, séance du 19 décembre 2008

- Article 48 bis

I. - Après l'article L. 1611-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1611-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1611-2-1. - Dans le cadre des missions confiées aux maires en tant qu'agents de l'État, les communes assurent la réception et la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres. »

II. - Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les

dépenses résultant, postérieurement au 25 novembre 1999, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 26 février 2001, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

III. - En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

Cette dotation, d'un montant de 2 € par titre dans la limite de 65 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 65 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État.

M. le président. La parole est à M. Bernard Vera, sur l'article.

M. Bernard Vera. L'article 48 bis porte sur la question de la compensation de la charge de suivi administratif d'édition des documents personnels d'identité de nos compatriotes.

Cette mission a effectivement été confiée aux services des collectivités locales, donc aux mairies, et fait l'objet d'un important contentieux car l'État ne prend pas en compte la réalité des coûts supportés par les collectivités. Ainsi, de nombreuses villes ont déposé un recours devant la juridiction administrative. Elles ont obtenu gain de cause et reçu une indemnisation importante quant à la charge transférée.

Ce contentieux commence à coûter cher : l'ensemble des recours couronnés de succès représente d'ores et déjà une charge de 118 millions d'euros imputable sur le budget de l'État !

L'article 48 bis tend donc à éviter toute prolifération de contentieux sur ce sujet en inscrivant, dans les charges de l'État, une provision maximale de 65 millions d'euros, répartie entre toutes les collectivités locales à concurrence d'une prise en charge de deux euros par titre d'identité traité.

Il s'agit donc d'une forme de dispositif pour solde de tout compte, qui viendrait a priori éteindre les contentieux, dans l'attente de l'adoption d'un dispositif pérenne de compensation des charges administratives transférées.

Nous avons présenté à cet article 48 bis un amendement, qui a été déclaré irrecevable, tendant à majorer le montant unitaire de la prise en charge des documents d'identité traités par les services municipaux. Cette proposition s'appuyait sur des dispositions, déjà votées, qui ont retenu des niveaux plus élevés d'indemnisation des collectivités, ces derniers dépassant parfois six euros par titre émis.

En effet, sans nier la portée de ce qui a manifestement été négocié entre le ministère de l'intérieur et l'Association des maires de France, il va sans dire que le dispositif de l'article 48 bis est une forme de compromis, bien insuffisant au regard de la réalité des charges transférées.

Nous pouvons donc nous interroger sur ce qui empêche l'État, quand son déficit budgétaire avoisine 80 milliards d'euros, de prévoir, pour compenser les charges transférées aux services publics locaux, une dotation non pas de 65 millions d'euros, mais de 130 millions d'euros, voire de 200 millions d'euros. De fait, cela correspondrait un peu plus à la réalité du coût supporté.

Plus directement, alors même qu'il est évident que le dispositif mis en œuvre par voie réglementaire créait les conditions de ce contentieux, pourquoi continuer à faire participer les collectivités locales, contre leur gré, à la maîtrise du déficit public ? En effet, pour récupérer les sommes qui ne leur seront pas versées, les élus locaux augmenteront une nouvelle fois les impôts, ce qu'il faudrait éviter de faire dans le contexte économique actuel.

Enfin, cet article 48 bis soulève une question qui est loin d'être secondaire, celle de la préemption sur les procédures en cours. En effet, la sollicitation de l'indemnité qu'il instaure emportera extinction de toute procédure contentieuse. Est-ce là, mes chers collègues, une bonne manière de résoudre les problèmes de relation entre l'État et les collectivités locales ? Nous ne le pensons pas !

Aussi, nous ne pourrions voter cet article en l'état. Nous attendons du débat, comme de l'avis de la CMP, qu'il préserve les droits des communes ayant instruit un recours contre les décrets incriminés.

M. le président. L'amendement n° 173, présenté par M. Marini, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

I. - Supprimer les I et II de cet article.

II. - En conséquence, rédiger comme suit le début du III de cet article :

Une dotation exceptionnelle...

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Pour être tout à fait précis, le Gouvernement a déposé un amendement n° 197 qui serait susceptible de se substituer à l'amendement n° 173, dans la mesure où il reflète un état des choses plus récent. Je souhaiterais donc entendre le Gouvernement présenter l'amendement n° 197 avant d'aller plus avant sur le sujet.

M. le président. L'amendement n° 197, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. - Dans la première phrase du deuxième alinéa du III de cet article, remplacer le montant :

2 € par le montant : 3 €

II. - Dans les première et seconde phrases du même alinéa, remplacer le montant :

65 millions par le montant : 97,5 millions.

La parole est à M. le ministre.

M. Eric Woerth, ministre. L'article 48 bis met fin à une situation de contentieux qui est défavorable aux communes comme à l'État.

Le Conseil d'État a indiqué, en 2005, que seule la loi peut confier aux maires la mission de recueillir et de délivrer les titres d'identité. Or, en 1999 et en 2001, le gouvernement d'alors avait confié, par décret, cette mission aux maires. Cette erreur de droit a été la source d'un certain nombre de contentieux, fondés sur un simple vice de forme.

Dans ces conditions, le Gouvernement a conclu un accord avec le président de l'Association des maires de France, en retenant le principe d'indemniser, par souci d'équité, toutes les communes, et pas seulement celles qui ont engagé un contentieux. Toutefois, je suis sensible aux interrogations formulées par la commission des finances.

Le Gouvernement vous propose, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur général, de faire un pas en relevant le montant de l'indemnisation de deux euros à trois euros par titre émis ces quatre dernières années.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Très bien !

M. Eric Woerth, ministre. Il s'agit là d'un geste supplémentaire significatif pour les titres émis par les communes ces dernières années. Cela complète le compromis auquel nous étions parvenus pour l'avenir, lors de l'examen du projet de loi de finances. Pour l'avenir, je le rappelle, la délivrance des titres biométriques donnera lieu à une indemnisation pour les 2 000 communes volontaires.

L'indemnisation par station qui s'élevait à 3 200 euros a été portée par le Gouvernement à 5 000 euros lors de l'examen par le Sénat du projet de loi de finances pour 2009.

Nous sommes, me semble-t-il, parvenus à un bon équilibre pour ce qui concerne tant les stations biométriques que l'indemnisation par titre des communes.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général. En fait, se posent ici trois questions différentes, qui ont d'ailleurs été traitées de manière approfondie par la commission des finances, notamment par Mme Michèle André, rapporteur spécial pour les questions relevant du ministère de l'intérieur.

Premièrement, il s'agit de traiter les conditions de dénouement du contentieux existant entre les communes et l'État pour ce qui concerne la délivrance des documents d'identité.

Deuxièmement, il s'agit d'examiner la question de l'équipement en station biométrique de certaines communes pour délivrer les nouveaux documents d'identité biométriques et des conditions de compensation.

Troisièmement, enfin, il s'agit d'aborder la rémunération des services afférents aux machines biométriques, en se demandant notamment si la prestation englobe ou non la photographie, une question que nous allons examiner dans quelques instants.

Tels sont les trois sujets connexes que nous avons à traiter.

Pour le passé, au départ, la commission des finances n'était pas très enthousiaste à propos de la transaction intervenue entre Mme le ministre de l'intérieur et M. le président de l'Association des maires de France, à savoir une indemnisation de deux euros par titre émis à compter du 1er janvier 2005. Il nous semblait que le compte n'y était pas, puisque cette indemnisation représentait 65 millions d'euros, contre une condamnation vraisemblable de l'État à hauteur de 118 millions d'euros. Telle est la raison qui avait conduit la commission des finances à déposer l'amendement n° 173.

Toutefois, par l'amendement n° 197, le Gouvernement propose une indemnisation de 97,5 millions d'euros, une somme plus proche des 118 millions d'euros.

Dans ces conditions, nous pouvons accepter cette avancée, qui est significative puisqu'elle représente un supplément de 32,5 millions d'euros à étaler sur les prochaines années.

En conséquence, la commission retire l'amendement n° 173 et émet un avis favorable sur l'amendement n° 197.

Par ailleurs, nous avons obtenu, lors de l'examen de la seconde partie de la loi de finances, une revalorisation de l'indemnisation forfaitaire, qui est passée de 3 200 euros à 5 000 euros, accordée aux communes qui s'équiperont d'une station biométrique. C'est là encore un geste significatif de l'État, bien que cette revalorisation ne compense pas la totalité des coûts entraînés, loin de là ! Le maire de Chantilly le sait bien, lui qui a été l'un des tout premiers à implanter de telles stations à l'intérieur de sa mairie. Mme le rapporteur spécial s'est d'ailleurs rendu dans cette mairie pour voir le fonctionnement de ce dispositif.

M. le président. L'amendement n° 173 est retiré.

La parole est à Mme Michèle André, pour explication de vote sur l'amendement n° 197.

Mme Michèle André. M. le rapporteur général a résumé la situation.

D'une manière générale, j'ai l'impression qu'il a fallu faire preuve d'une grande patience pour argumenter et convaincre les services du ministère de l'intérieur de mieux rémunérer les mairies.

Nous sommes actuellement dans la problématique du contentieux, qui représente 118,2 millions d'euros. Le Gouvernement réalise effectivement une avancée, en proposant une indemnisation de 97,5 millions d'euros.

Comme M. Vera l'a souligné tout à l'heure, voilà une manière un peu curieuse de considérer les communes, qui méritent d'être traitées en adultes pour négocier clairement dans la transparence. Toutefois, un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ! Je suppose que les maires des communes

concernées – 336 requêtes ont été déposées au 1er septembre 2008 – seront satisfaits. À défaut, – et vous savez pouvoir compter sur le rapporteur spécial de votre commission des finances, mes chers collègues – nous y reviendrons.

D. Texte adopté

- Article 48 bis

I et II. - Non modifiés

III. - En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

Cette dotation, d'un montant de 3 € par titre dans la limite de 97,5 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions d'euros, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État.

III. Commission mixte paritaire

A. Texte élaboré par la Commission mixte paritaire

- Article 48 bis

(Texte adopté par le Sénat)

(...)

II. - Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 25 novembre 1999, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 26 février 2001, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

III. - En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

Cette dotation, d'un montant de 3 € par titre dans la limite de 97,5 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État.

B. Discussion en séance publique, Séance du 22 décembre 2008

- Article 48 Bis

M. le président. Sur l'article 48 bis, je suis saisi d'aucun amendement.

Y a-t-il une demande de parole sur cet article ?...

Le vote est réservé.

IV. Texte adopté

- Article 103

(...)

II. - Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 25 novembre 1999, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 26 février 2001, de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, d'un préjudice correspondant à ces dépenses.

III. - En contrepartie de l'application du II, une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des cartes nationales d'identité et des passeports.

Cette dotation, d'un montant de 3 € par titre dans la limite de 97,5 millions d'euros, est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions d'euros, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire fondé sur l'illégalité du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 ou du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 précités ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'État.