



## **Agents de police municipale agissant au nom de l'Etat : qui doit supporter la charge ?**

Jean-Marie Pontier

### **► To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Agents de police municipale agissant au nom de l'Etat : qui doit supporter la charge ?. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2010, Agents de police agissant au nom de l'Etat : qui doit supporter les charges ?. <hal-02119365>

**HAL Id: hal-02119365**

**<https://hal.science/hal-02119365v1>**

Submitted on 3 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## **AGENTS DE POLICE MUNICIPALE AGISSANT AU NOM DE L'ÉTAT : QUI DOIT SUPPORTER LA CHARGE ?**

*Commentaire de CE 22 octobre 2010, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Commune de Versailles, et CE 22 octobre 2010, Commune de Strasbourg*

**Résumé.** *Les élus locaux ont souhaité, et obtenu, par la loi du 15 avril 1999, disposer de personnels de police à statut local disposant d'attributions réelles et reconnues par l'État. Ces agents de police municipale accomplissent certes des missions de police locale, mais ils participent également à des fonctions nationales, notamment en ce qui concerne l'application de certaines dispositions du code de la route. La détermination de la collectivité devant supporter les charges afférentes à l'exercice de ces fonctions est devenue une question litigieuse qui a donné lieu aux présentes décisions.*

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université de Paris 1)

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a un reflet ou, si l'on préfère, un écho, logique mais déformé, avec la répartition des charges afférentes à l'exercice de ces compétences. Tout serait pour le mieux s'il y avait coïncidence entre les deux. L'histoire, comme l'actualité exprimée par les deux décisions du Conseil d'Etat qui font l'objet de ce commentaire, montrent qu'il n'en est pas toujours ainsi, cette formulation étant un euphémisme. D'où un débat très vif, et même une querelle, que l'on a appelée, jadis, la querelle des « charges indues ».

Il faut préciser immédiatement que lorsque l'on parle de charges supportées par une collectivité, et dont celle-ci estime qu'elle devrait l'être par une autre, c'est presque toujours dans le même sens qu'a lieu la contestation : des collectivités locales (territoriales) contestent des charges qui, selon elles, devraient être supportées par l'État. On ne voit pas, on n'imagine guère, de protestation de l'Etat contre des dépenses qu'il prend en charge et qui, selon lui, devraient être supportées par les collectivités territoriales. Mais il y a cela une raison simple : c'est l'État qui décide, puisque nous sommes dans un État unitaire, s'il y a contestation (et tel est bien le cas), ce ne peut être, évidemment, que de la part des collectivités infra-étatiques à l'encontre d'un État accusé de se décharger indûment de dépenses qu'il devrait assumer.

Les historiens de l'administration font remonter de telles pratiques, consistant pour l'État à se décharger sur les collectivités locales de certaines dépenses, à l'Ancien Régime, la monarchie en quête de ressources ayant trouvé des expédients en transférant à ce qui n'était pas encore appelé collectivités locales des dépenses qui n'auraient pas dû leur incomber. Mais c'est évidemment l'Empire qui représente l'origine indiscutable de transferts de charges de l'État sur les communes et les départements, Napoléon Ier ayant pris à plusieurs reprises des dispositions fort claires (et un peu cyniques) en ce sens.

Au fil du temps, après l'Empire, les « doléances » (si l'on peut s'exprimer ainsi) des élus locaux sur les charges indues – et dont certaines, effectivement, n'avaient aucune justification rationnelle, notamment en ce qui concerne, par exemple, les bâtiments de justice – vont revenir régulièrement, et ce n'est que très progressivement, avec quelques mesures isolées

sous la III<sup>ème</sup> République, de manière plus coordonnée et plus systématique sous la V<sup>ème</sup> République, avec, de manière tout aussi évidente, des réticences manifestées par certains ministères, que les dépenses afférentes à des fonctions de l'État vont être progressivement transférées à ce dernier.

Depuis plus de quarante ans, lors des débats relatifs à l'administration locale et, plus particulièrement, aux finances locales, des principes sont énoncés, dont l'évidence est un peu trop éclatante : celui (Etat ou collectivité locale) qui exerce une compétence doit en assurer les dépenses correspondantes ; celui qui supporte une charge doit disposer de la compétence que la première implique.

Toutefois, la réalité étant souvent moins simple que ce que l'on souhaitait ou que ce que l'on croyait qu'elle était, les principes énoncés ci-dessus trouvent vite leurs limites.

En premier lieu, cela suppose que l'on puisse effectuer un partage clair des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Mais c'est là une sorte de « quête du Graal », c'est là que gît la difficulté principale, l'écueil quasi inévitable, que les récents débats sur la loi de réforme des collectivités territoriales illustrent bien : il n'est pas simple d'effectuer une répartition claire, comme il n'est pas simple de simplifier. Cela a même constitué, jusqu'à présent, une difficulté insurmontable.

En deuxième lieu, lorsqu'il y a transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, le transfert des sommes que l'État affectait, avant le transfert, à l'exercice de cette compétence ou de cette fonction, peut ne pas apparaître suffisant aux yeux des élus locaux, comme l'a montré et démontré le transfert (plus exactement les transferts, puisqu'il y a eu plusieurs étapes) d'une partie des routes nationales aux départements.

En troisième lieu, enfin, un autre cas de figure peut se présenter, celui qui est illustré par les deux affaires ici commentées. C'est la situation dans laquelle un transfert de compétence (en prenant ce terme au sens large et non avec la rigueur qui devrait lui être attachée) a été opéré au profit des collectivités territoriales, et largement à la demande de celles-ci, et où la loi ne règle pas clairement la question de la détermination des personnes publiques qui devront supporter certaines des charges afférentes à l'exercice de cette compétence.

Il s'agit donc, en l'espèce, du sens à donner à certaines dispositions de la loi – si difficilement votée – du 15 avril 1999 relative à la police municipale et aux charges qui résultent de l'exercice de certaines fonctions par les agents de police municipale.

Deux affaires étaient soumises au Conseil d'État. On passera rapidement sur la décision n° 339013, *Commune de Strasbourg*, cette dernière demandant l'annulation de l'ordonnance par laquelle le juge des référés de la CAA de Nancy, ayant annulé l'ordonnance de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg, a rejeté sa demande tendant à ce que l'État soit condamné à lui verser une provision (d'environ 1,3 million d'euros, tout de même) correspondant au coût des missions exercées par des agents de police communaux au nom de l'État. La solution est intéressante en ce que le juge de cassation, plutôt que de casser pour erreur de droit l'ordonnance et trancher la demande de provision a préféré, pour respecter l'office du juge des référés lorsque ce dernier est saisi d'une demande de provision, écarter le moyen, le rapporteur public, Mme C. de Salins, ayant fait observer que le contrôle du juge de cassation est plus restreint dans le cas où le juge des référés refuse une provision que dans le cas où il l'accorde.

Intéressons-nous à la seconde affaire, qui concerne la commune de Versailles (décision n° 328102) et qui a conduit le Conseil d'État à préciser quelle collectivité, État ou commune, devait supporter les charges afférentes à la constatation par les agents de police municipale des contraventions au code de la route et à la perception des amendes, ainsi qu'au fonctionnement de la régie de recettes. La solution retenue par le juge est différente pour ces deux situations.

## **I – LA QUESTION DES DÉPENSES RELATIVES À L'EXERCICE DE CERTAINES MISSIONS DE POLICE PAR DES AGENTS COMMUNAUX**

La police est, depuis longtemps, un domaine « sensible » dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il n'est pas nécessaire, pour cela, de remonter à des siècles en arrière – où, cependant, la question s'est néanmoins posée – mais, pour comprendre la question soulevée par la décision du juge et la solution à laquelle le juge est parvenu, il convient de récapituler quelque peu l'histoire un peu mouvementée de ces relations depuis quelques décennies.

### **1 – Brève rétrospective des pouvoirs de police des agents de police municipale**

La police à l'échelon local présente, en France, par rapport à de nombreux autres États unitaires, des particularités qui tiennent à l'existence d'une police locale, détenue principalement par les maires, le problème des agents de police municipaux étant apparu, dans l'histoire, plus récemment, mais étant aussi devenu rapidement crucial.

#### **A – La police locale**

L'expression « police locale » est l'une des plus ambiguës qui soient, parce qu'elle désigne apparemment une police exercée à l'échelon local, mais sans que soit précisée la nature de l'autorité de police, ni le titre en vertu duquel elle intervient.

Et cependant, en France, les choses apparaissent en principe assez simples, tout au moins *a priori*, puisque l'on trouve, à côté du préfet, qui détient, à cet échelon local, un pouvoir de police au nom de l'Etat, une autre autorité de police qui, elle, intervient au nom de la collectivité territoriale qu'elle représente, c'est le maire. Les maires tiennent beaucoup à ce pouvoir de police, simplement parce que ce dernier n'est pas une attribution administrative comme une autre, il est réellement l'expression d'un véritable pouvoir, et cela d'autant plus que si ce pouvoir est exercé sous le contrôle du pouvoir municipal, il n'appartient qu'au maire.

On serait tenté de dire que la reconnaissance d'un pouvoir de police à une autorité décentralisée qui est le maire constitue, en France, une véritable « tradition » que personne, sous les divers régimes républicains qui se sont succédé, n'a vraiment voulu remettre en cause.

Trois considérations sont de nature à affecter ou altérer ce pouvoir de police locale, cette dernière étant entendue comme un pouvoir exercé au nom d'une collectivité décentralisée.

Tout d'abord, et de manière très classique, le maire peut avoir à exercer un pouvoir de police, non plus au nom de la commune, mais au nom de l'Etat. Le dédoublement fonctionnel qui caractérise le pouvoir de police du maire va se retrouver, dans la présente affaire, également chez les agents de police municipaux, et lorsque ces derniers vont exercer des fonctions au nom de l'État, cela va constituer un argument en faveur de la prise en charge des dépenses par ce dernier.

Ensuite, le représentant de l'État, le préfet, peut intervenir dans la police locale, il peut se substituer au maire dans plusieurs situations dont certaines présentent un caractère assez complexe, et sur lesquelles il est inutile de revenir.

Enfin, il est apparu que, là aussi, l'échelon d'exercice du pouvoir de police pouvait ne pas être suffisant, et c'est pourquoi la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, a prévu que, sous certaines conditions, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) puissent disposer, sur délégation des maires concernés, d'une partie des pouvoirs de police de ces derniers. L'insuccès rencontré par ces

dispositions a d'ailleurs conduit le législateur à modifier, dans la loi de réforme des collectivités territoriales, le dispositif, pour le rendre plus attractif.

## B – Les personnels locaux de police

Les agents communaux de police, dont l'exercice de certaines fonctions a donné lieu au présent contentieux, sont désormais entrés dans le paysage administratif, et les citoyens ne s'étonnent plus, même si c'est pour en être mécontents (lorsque cela se traduit par des contraventions au code de la route), de les voir œuvrer sur le territoire de la commune. Ces agents sont cependant le produit d'une histoire un peu tourmentée.

A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup> siècle, il n'y a guère de policiers municipaux. Certaines villes en ont eu, mais les résultats ont donné lieu à une réaction de l'État et les seuls policiers que l'on connaît, en ville, sont ceux qui relèvent de la police nationale. A la campagne on trouve cette institution traditionnelle constituée par les gendarmes, chargés du maintien de l'ordre, pour simplifier, en milieu rural. La figure la plus familière que l'on trouve dans les communes, en matière de police, est celle du garde champêtre, qui a inspiré quelques écrivains et a donné lieu, également, à un contentieux célèbre, celui de l'affaire *Fabrègue* (CE 23 juillet 1909, Rec. Leb. p. 727, S 1911. 3. 121, note Hauriou, affaire dans laquelle, par vengeance, un maire prit successivement dix arrêtés, régulièrement annulés, de suspension d'un garde champêtre).

Dans les années 1950 certaines communes décident, de nouveau, de se doter de corps de police municipaux en un temps où, il faut le rappeler, il n'existe pas de statut de la fonction publique territoriale, et cela en recrutant directement des policiers municipaux. Le phénomène commence à se développer dans certaines villes du sud de la France puis va gagner peu à peu l'ensemble du territoire.

Un problème juridique va d'ailleurs surgir, et être réglé par le juge administratif bien avant que le législateur ne se saisisse de la question. Les communes qui avaient créé ces corps de police disposaient en effet déjà d'un corps de police d'État placé sous l'autorité d'un commissaire de police. Le juge a eu à se prononcer sur la légalité de la création d'un corps supplémentaire de policiers municipaux et a reconnu cette légalité, dans une décision qui est passée un peu inaperçue, malgré son intérêt (CE Sect. 11 mai 1951, *Sieur Chabassier et autres*, Rec. Leb. p.260). Les interrogations qui se posent aujourd'hui ont partie liée avec cette imbrication, beaucoup plus ancienne, des compétences et des rôles en matière de police à l'échelon local.

## 2 – Le rejet par le Conseil d'État de la demande de la commune

L'objet du litige est donc constitué par les dépenses que la commune de Versailles a engagées du fait de l'établissement par les agents communaux de procès-verbaux et des frais d'encaissement des amendes, ce qui représente une somme considérable. La commune en a demandé le remboursement à l'État et, sur réponse négative de celui-ci, a engagé une procédure contentieuse dont l'issue, devant le Conseil d'État, lui est défavorable.

## A – La problématique juridique

Plusieurs dispositions sont applicables à ce litige. La première est représentée par l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui commande toute l'argumentation à tenir. Selon cette disposition : « Aucune dépense à la charge de l'État 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, qui résulte, dans sa formulation actuelle, de l'article 75 de la loi n° 72-1121 du 20 décembre 1972, est en quelque sorte une « disposition phare » pour les élus locaux. Elle est considérée comme l'expression législative de l'interdiction, longtemps réclamée par les représentants des élus locaux, de tout transfert de charges de l'État vers les collectivités territoriales qui ne serait pas compensé par des ressources équivalentes.

La seconde série de dispositions est représentée par l'article L. 2212-5, deuxième alinéa, du CGCT, telles qu'elles résultent de la loi du 15 avril 1999 précitée. Selon ces dispositions, donc, les agents de police municipale « sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions au code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ».

Le juge administratif rapproche ces dispositions d'autres dispositions qui permettent de préciser en quoi consiste, concrètement, la tâche de ces agents communaux et, donc, d'apprécier la charge financière qu'elle représente. Deux autres textes sont en effet concernés, le code de procédure pénale (dans sa rédaction résultant de la loi du 15 novembre 2001) en son article 21, 2°, et le code de la route (dans sa rédaction résultant de la loi du 12 juin 2003) en son article L. 130-4, ces deux dispositions déclarant que les agents de police municipale ont notamment pour mission de constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route, contraventions dont la liste est fixée par l'article R. 130-2 de ce dernier code.

Enfin, le code de procédure pénale prévoit, dans son article 21, que ces agents sont également chargés de recueillir les éventuelles observations du contrevenant, ce qui est important pour la protection des droits des intéressés mais a encore une incidence sur la charge financière de l'opération, incidence qu'il faut évidemment apprécier.

Dans cette même perspective de détermination de la charge financière, enfin, en vertu des dispositions des articles 529 et 529-1 du code de procédure pénale, les contraventions des quatre premières classes du code de la route, dont la liste figure au 1° de l'article 48-1 de ce code, font l'objet d'une amende forfaitaire pouvant être acquittée entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction. Dans ce dernier cas, l'opération consistant à récupérer la somme auprès du contrevenant représente de nouveau et naturellement un coût, que l'on peut et que l'on doit chercher à quantifier.

Le juge administratif récapitule ce qui peut être déduit des dispositions qui précèdent de la manière suivante : « les dépenses nécessaires à l'exercice des missions confiées par ces dispositions législatives à des agents communaux agissant au nom de l'État sont constituées par les frais liés à la constatation par les agents de police municipale des contraventions aux dispositions du code de la route, ainsi qu'à la perception des amendes forfaitaires résultant de ces contraventions lorsqu'elle est effectuée par les agents verbalisateurs ». Deux points peuvent être retenus de ce considérant.

Tout d'abord, le juge rappelle, ou précise, s'il en était besoin, qu'en effectuant ces tâches les agents de police municipale agissent « au nom de l'État ». Cette affirmation, dont il ne faut pas trop rapidement considérer comme une réalité banale, peut inspirer une double observation. D'une part, si l'on savait depuis longtemps, que le maire peut agir au nom de l'État, cela n'avait pas été clairement dit pour les agents de police municipale. Bien qu'il soit logique que, parce qu'exerçant des fonctions qui relèvent de l'État, ces agents soient considérés comme agissant au nom de l'État, on ne peut pas ne pas relever cette distorsion entre un statut de fonction publique territoriale, statut qui a été, au surplus, revendiqué par les élus locaux, et la nature des fonctions exercées. D'autre part, cela montre également que les tentatives pour établir, en ce domaine (mais cela vaut tout autant pour les autres) une répartition claire des compétences entre l'État et les collectivités territoriales sont quelque peu

illusoire puisque la distorsion précitée subsiste, et qu'elle est inévitablement source de difficultés et de complications.

Ensuite, et du point de vue, plus concret, de la « pesée » des charges mises en question devant lui, le juge retient deux ensembles de dépenses : les frais liés à la constatation par les agents de police des contraventions, et les frais liés à la perception des amendes forfaitaires, mais seulement – et assez logiquement – lorsque cette perception est effectuée par les agents verbalisateurs conformément aux dispositions des articles 529 et 529-1 du code de procédure pénale.

L'histoire des collectivités territoriales est riche (si l'on peut dire) de ces dispositions qui transfèrent ainsi des charges de toutes sortes auxdites collectivités. Et ces transferts ont eu lieu, bien souvent, autrefois, par la voie de simples circulaires. L'habitude de « légiférer » par circulaires n'a pas tout à fait disparu, d'ailleurs, dans notre espèce, une circulaire a bien été prise par le ministre de l'intérieur, la circulaire du 3 mai 2002 NOR/INT/F/02/00121/C, par laquelle le ministre de l'intérieur a donné instruction aux préfets de département, en ce qui concerne l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale lorsqu'ils verbalisent les contraventions à certaines règles des dispositions du code de la route. C'est cette circulaire, que l'on va retrouver plus loin à propos de la régie de recettes, qui a suscité d'abord les protestations, puis le recours de la ville de Versailles, mais qui n'est pas directement en cause puisque adressée aux préfets.

## B – Le raisonnement du Conseil d'État

La question juridique soulevée, et à laquelle a eu à répondre le Conseil d'État, est la suivante : peut-on déduire des dispositions de la loi attribuant aux agents de police municipale un certain nombre de fonctions en matière de police un transfert corrélatif des charges afférentes à ces fonctions ? En d'autres termes, les dispositions de l'article L. 2212-15 du CGCT telles qu'elles résultent de la loi du 15 avril 1999 emportent-elles transfert aux communes de la charge financière du constat et du recensement des amendes forfaitaires correspondant aux procès verbaux de contravention au code de la route dressés par les agents de police municipale ? Telle était – évidemment – la position soutenue par le ministre de l'intérieur.

Le rapporteur public, Mme Catherine de Salins, a fait observer que le Conseil d'État n'avait eu que rarement à faire application des dispositions de l'article 1611-1 du CGCT. Elle a cependant cité, dans ses conclusions, une décision du 5 janvier 2005, *Commune de Versailles* (Rec. Leb. p. 5, req. n° 232888) dans laquelle le Conseil d'État avait annulé le 1° alinéa de l'article 7 du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 en tant qu'il confiait aux maires la tâche de recueillir les demandes de passeports, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les passeports qui leur étaient adressés par ces derniers. Le Conseil d'État a également estimé, dans un avis de 2007 (CE 6 avril 2007, *Commune de Poitiers*, Rec. Leb. T. p. 700 et 1066, n° 299825) qu'une telle illégalité était de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard des communes concernées, sans qu'il y ait lieu d'examiner si le législateur aurait adopté une loi procédant à ce transfert. Dans le même avis, le Conseil d'État a considéré que l'article 4 du décret du 25 novembre 1999 modifiant le décret du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité était également illégal en ce qu'il procédait indirectement au transfert aux communes des dépenses liées à la charge de recueillir et de transmettre les demandes de carte nationale d'identité. Dans une décision de 2007 (CE 14 septembre 2007, *Ministre de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales c/ Commune de Villeurbanne*, Rec. Leb. T. p. 701, req. n° 299720) le juge a précisé le préjudice, résultant des coûts liés à la délivrance des cartes nationales d'identité, susceptible d'être indemnisé.

Le rapporteur public déclarait : « Nous déduisons de ces quelques décisions que, pour être conforme à l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert d'une dépense aux collectivités territoriales doit résulter d'une loi mais que celle-ci peut y procéder indirectement. Il n'est pas nécessaire qu'elle affirme procéder au transfert d'une dépense à une collectivité : il suffit que ce transfert résulte indirectement d'une compétence reconnue ou transférée à celle-ci par la loi ».

Le rapporteur public s'est livré à une analyse serrée des dispositions de l'article L. 2212-5 du CGCT, dispositions reproduites d'ailleurs à l'article L. 130-5 du code de la route, en estimant que les frais directement liés au fait de dresser un procès-verbal étaient implicitement mais nécessairement transférés aux communes et en analysant ce qu'implique le fait de dresser le procès verbal d'une infraction au code de la route à la lumière des dispositions du code de procédure pénale relatives à ces contraventions.

Ayant repris les termes de l'article 529 du code de procédure pénale qui prévoit que, pour les contraventions des quatre premières classes, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire, de l'article 529-1 du même code, qui donne la possibilité au contrevenant d'acquitter le montant de cette amende entre les mains de l'agent verbalisateur, de l'article 529-8, qui reprend la possibilité d'acquitter l'amende forfaitaire, de l'article R. 49-1, toujours du même code, qui impose pour les contraventions au code de la route qu'un avis de contravention soit remis au contrevenant, de l'article 49-2 qui reprend la possibilité, pour le contrevenant, de payer immédiatement l'agent verbalisateur lorsque ce dernier « est porteur d'un carnet de quittances à souches », le rapporteur public en a déduit qu'un agent de police municipale devait disposer d'un carnet d'avis de contravention et de cartes de paiements, ainsi que de souches de quittance, et qu'il devait être en mesure de recevoir le paiement de la contravention si le contrevenant en faisait la demande.

« Dans ces conditions, déclarait le rapporteur public, on peut considérer que la compétence reconnue pour constater l'infraction implique indirectement mais nécessairement de mettre à la charge des communes tous les frais liés à ce constat : avis de contravention, cartes de paiement en particulier ainsi que tout autre élément, document ou instrument électronique qui serait mis au point à l'avenir et utilisés par l'agent verbalisateur pour dresser le constat de l'infraction, émettre l'avis de contravention ou recevoir directement le paiement, par carte par exemple ».

Le Conseil d'État a suivi ce raisonnement. Ayant considéré que les frais d'établissement des avis de contravention et des cartes de paiement des amendes forfaitaires, mentionnés par les articles R. 49-1 et R. 49-10 du code de procédure pénale, qui sont remis aux contrevenants lors de la constatation des contraventions au code de la route, sont liés à cette constatation, que les frais d'établissement des quittances mentionnées aux articles R. 49-2 et R. 49-11, qui sont délivrées immédiatement par les agents verbalisateurs aux contrevenants qui s'acquittent des amendes forfaitaires entre leurs mains, sont liés à cette perception, le juge en déduit que « ces frais constituent dès lors des dépenses nécessaires à l'exercice des missions confiées aux agents de police municipale par les dispositions législatives mentionnées ci-dessus, lesquelles ont ainsi mis ces dépenses à la charge des communes ». La cour de Versailles a, par suite, commis une erreur de droit en jugeant que ces dépenses devaient être mises à la charge de l'État, et le Conseil d'État règle l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Le seul point éventuellement contestable dans ce raisonnement serait la liaison établie entre l'établissement d'une compétence et la charge découlant de cette compétence, en considérant que le transfert de charges résulte implicitement, mais nécessairement, de la loi. Mais, d'une part, le caractère implicite d'une décision ou d'un lien juridique n'est pas quelque chose d'exceptionnel en droit, on le trouve dans plusieurs chapitres du droit administratif. D'autre part, il est incontestable que les communes ont souhaité vivement cette



reconnaissance de « compétences » au profit des agents de la police municipale, et il y a une certaine logique à ce que les charges soient ici supportées par les communes, même si demeure une certaine contradiction – mais qui ne peut pas être absolument levée – entre le titre en vertu duquel agissent les agents et la collectivité qui en supporte les charges. Plus généralement, ces difficultés sont inhérentes à la conception que l'on se fait en France du pouvoir même de police.

Pouvait-on tenir le même raisonnement à propos de la régie de recettes instituée auprès de la commune pour la gestion des sommes encaissées ? Ce n'était pas absolument évident, et le Conseil d'État va même adopter la position inverse.

## **II – LA QUESTION DES DÉPENSES AFFÉRENTES À LA RÉGIE DE RECETTES**

Par sa circulaire précitée du 3 mai 2002 le ministre de l'intérieur a donné instruction aux préfets de départements de mettre en place une régie de l'État en vue de l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale lorsqu'ils verbalisent les contraventions à certaines infractions au code de la route. Il convient, pour apprécier la nature exacte de la régie, d'analyser le mécanisme d'encaissement du produit des contraventions.

### **1 – Régies de recettes des collectivités territoriales et régies de recettes de l'État**

Le terme de « régie », apparemment très banal, a cependant en droit des significations très différentes. On écartera immédiatement le sens de régie comprise comme mode de gestion d'un service. Reste le second sens de régie, qui est celui du terme « régie » associé à un autre terme, et l'on parle de régie de recettes ou de régie de dépense. Ici l'on s'attachera uniquement aux régies de recettes, puisque c'est la nature d'une telle régie qui est en question.

#### **A – Les régies des collectivités territoriales**

Les régies d'avances et de recettes sont des procédures de simplification des procédures comptables d'encaissement et de décaissement. Elles ne sont pas propres aux collectivités territoriales, mais sont prévues pour toutes les personnes publiques par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (qui succédait, à un siècle d'intervalle, à un règlement de 1862). Selon l'article 18 de ce décret : « Des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de décaissement ». La procédure de la régie est donc une technique comptable destinée à faciliter l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses. S'agissant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, cette procédure est organisée et réglementée par les articles R.1617-1 à R.1617-18 du Code général des collectivités territoriales (CGCT ; V. J.-M. Pontier, Les régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales, Rev. adm. n° 352, 2006, p. 415).

Une instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local précise les conditions d'institution de ces régies ainsi que leurs règles de fonctionnement. La décision de charger des régisseurs pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, qui peut cependant donner délégation à l'exécutif (le maire par exemple, en application de l'article L. 2122-22 du CGCT). En ce qui concerne les régies de recettes, la nature des produits à encaisser est fixée par l'acte constitutif de la régie. Toutefois, et hormis les droits d'enregistrement et de timbre des concessions de cimetières, les impôts,

taxes et redevances prévus au code général des impôts, au code des douanes et au code du domaine de l'Etat, ne peuvent être encaissés par l'intermédiaire d'une régie, sauf dérogation accordée par le ministre chargé du budget (art. R.1617-6 du CGCT).

En conséquence, peuvent être recouvrés par l'intermédiaire d'une régie les produits locaux non fiscaux. Dans l'intérêt du service public, les recettes communales encaissées par l'intermédiaire d'une régie peuvent toutefois être l'accessoire de produits non communaux : il peut en être ainsi lorsque, pour satisfaire les besoins des usagers, la collectivité souhaite mettre à leur disposition un service assuré par un tiers et rémunéré par les bénéficiaires (tel est le cas, par exemple, de produits pour le compte de la SNCF, de FRANCE TELECOM, ou pour le compte d'une autre collectivité ou établissement public local).

## B – Les régies de recettes de l'Etat

Les amendes de police figurent, à côté d'autres ressources (les revenus courants des activités industrielles et commerciales, du domaine, des participations et autres actifs de droits, les rémunérations des services rendus, les retenues et cotisations sociales établies au profit de l'Etat, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat), dans le 2° de l'énumération de l'article 3 de la loi organique n° 2001-692 sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 sur les « ressources budgétaires de l'Etat ».

L'article 18 du décret de 1962 sur la comptabilité publique permet à régisseur de procéder aux opérations d'encaissement pour le compte du comptable public. Selon l'article 79 de ce décret : « Les amendes pour contraventions de police concernant la circulation peuvent, dans les conditions fixées par le code de la route, faire l'objet de paiement immédiat entre les mains des agents verbalisateurs./ Les sommes encaissées par les agents verbalisateurs sont versées à la caisse d'un comptable direct du Trésor ». Le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables directs du Trésor déclare, dans son article 15 : « Les sommes encaissées par les agents verbalisateurs au titre des amendes forfaitaires de police de la circulation sont reversées aux comptables directs du Trésor dans les conditions et selon les modalités fixées par le ministre des finances et des affaires économiques, après avis des autres ministres intéressés ».

En application du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, un arrêté, plusieurs fois modifié, a été pris le 29 juillet 1993, arrêté « habilitant les préfets à instituer ou à modifier des régies d'avances ou de recettes de l'Etat auprès des services régionaux ou départementaux relevant du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ». Un arrêté modificatif du 29 mars 2002, lui-même modifié par un arrêté du 22 juillet 2003, va introduire dans ce texte un titre V intitulé « Régies de recettes des services de police municipale », ce qui est une indication sur la nature de la régie en question dans l'affaire.

## 2 – Régie de recettes de la collectivité territoriale *ou* régie de recettes de l'Etat ?

*A priori*, la régie de recettes qui est instituée éventuellement pour l'encaissement des amendes de police est une régie de l'Etat, et non une régie relevant des dispositions précitées du CGCT. Le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics instituées en vertu du décret de 1962 donne compétence au préfet pour créer, par arrêté, et après avis du trésorier payeur général, des régies d'Etat. Les

conditions de création de ces régies ont été précisées par l'arrêté interministériel du 29 juillet 1993 précité « habilitant les préfets à instituer ou à modifier des régies d'avances et de recettes de l'État auprès des services régionaux ou départementaux relevant du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ».

L'article 2 de ce décret donne la possibilité au préfet de créer de telles régies « auprès des communes et groupements de communes qui emploient des agents de police municipale (...) ». L'article 5 du même décret précise que le régisseur, « choisi de préférence parmi les fonctionnaires titulaires de l'État, est nommé par arrêté du préfet après agrément du trésorier payeur général ». L'arrêté précité du 22 juillet 2003 portant modification de l'arrêté du 29 juillet 1993 modifié déclare dans son article 1<sup>er</sup> que les mots « ainsi que des régies de recettes auprès de la police municipale » de l'arrêté de 1993 sont remplacés par les mots « ainsi qu'auprès des communes et groupements de communes qui emploient des agents de police municipale, des gardes champêtres ou des agents chargés de la surveillance de la voie publique ». Cet arrêté de 2003 modifie le titre V de l'arrêté précédent qui est ainsi intitulé : « régies de recettes instituées auprès des communes et des groupements de communes qui emploient des agents de police municipale, des gardes champêtres des agents chargés de la surveillance de la voie publique ». L'article 20 de ce titre déclare que ces régies sont instituées pour percevoir « 1- Le produit des contraventions au code de la route dressées par ces agents en application de l'article L. 2212-5 et L. 2213-18 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 130-4 du code de la route./ 2- Le produit des consignations prévues par l'article L. 121-4 du code de la route ».

Le rapporteur public déclarait : « Il résulte de ces dispositions que les régies de recettes de l'État sont des structures étatiques qui ne peuvent être créées que par une autorité appartenant à l'État, qu'elles sont à la charge financière de celui-ci et fonctionnent dans le cadre des règles de la comptabilité publique ». Trois considérations vont en ce sens : en premier lieu, si la police municipale est organisée, les dispositions de l'article L. 2212-5 ne laissent pas place à un choix le présent de l'indicatif (les agents de police « constatent ») équivaut à un impératif. Deuxièmement, cette intervention entraîne une hausse du nombre de contraventions dressées (sinon il n'y aurait pas besoin de la création de la régie de recettes). Troisièmement, l'État pouvait fort bien créer cette régie de recettes.

Mais, observait le rapporteur public, « nous ne voyons pas, en l'absence d'un fondement juridique exprès qui aurait prévu l'obligation pour les communes de contribuer financièrement au coût de fonctionnement des régies d'État mises en place pour encaisser les amendes correspondant à des constats dressés par des agents de police municipale, comment vous pourriez dégager cette obligation des termes de l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales. A cet égard, vous n'iriez pas déduire de la compétence reconnue aux polices municipales en matière d'infractions au code de la route une obligation pour les communes disposant d'une telle police de prendre à leur charge une partie des frais de fonctionnement des tribunaux traitant des contentieux de ces infractions au motif que leur nombre a inévitablement augmenté avec l'augmentation du nombre des infractions constatées. La même attitude doit gouverner votre réponse s'agissant des frais de l'encaissement des amendes ».

Certes il existe une autre disposition, invoquée par le ministre de l'intérieur devant le Conseil d'État, l'article L. 2212-5-1 du CGCT, issu de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004-1485 du 30 décembre 2004. Selon cet article : « Les communes ou groupements de communes qui ont créé une régie de recettes pour percevoir le produit des contraventions en application de l'article L. 2212-5 du présent code et de l'article L. 130-4 du code de la route et le produit des consignations prévues par l'article L. 121-4 du code de la route, versent, au nom et pour le compte de l'État, l'indemnité de responsabilité due aux régisseurs de ces régies au vu de la décision du représentant de l'État dans le département./ Ce

versement fait l'objet d'un remboursement par l'État dans des conditions prévues par voie réglementaire ». Le ministre faisait valoir que, compte tenu de ces dispositions, les communes devaient prendre à leur charge toutes les autres dépenses de ces régies et déclarait que telle avait été, d'ailleurs, la position adoptée par le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux sur la demande de provisions d'une commune, par une ordonnance de référé du 28 décembre 2009 (que l'on ne trouve pas sur le site Légifrance).

Cependant, outre qu'une telle interprétation, à la supposer justifiée, n'aurait pu valoir qu'à compter de l'entrée en vigueur de cette disposition (soit au 1<sup>er</sup> janvier 2005) et n'aurait donc pas été applicable à l'espèce, le rapporteur public faisait valoir que cette disposition était d'une rédaction peu rigoureuse, que les débats parlementaires ne permettaient pas de l'éclairer, que les régies créées pour encaisser le produit des amendes sont des régies d'État, « précision que l'article L. 2212-5-1 se garde bien d'apporter », ajoutait le rapporteur public. Bref, on ne peut tirer argument d'une telle disposition pour estimer que les communes doivent supporter les charges de ces missions.

Tel est le raisonnement que suit le Conseil d'État. Celui-ci fait d'abord la triple constatation selon laquelle 1) les amendes forfaitaires sont des recettes de l'État que seuls des comptables publics sont habilités à encaisser, 2) des régisseurs de recettes peuvent être chargés des opérations d'encaissement pour le compte des comptables publics de l'État, 3) les préfets peuvent créer auprès des communes des recettes de l'État. Toutefois, ajoute le juge « ni l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, ni son article L. 2212-5-1, ni aucune disposition législative ne met directement ou indirectement à la charge des communes les frais de fonctionnement des régies de recettes mises en place par l'État auprès des communes pour l'encaissement, par les agents de police municipale ».

Cette affaire incite à une double observation. D'une part le nombre de textes applicables sur un point aussi particulier est considérable, voire impressionnant, ce qui s'explique peut-être (aussi) par le fait qu'il s'agit d'un domaine auquel les élus locaux sont particulièrement sensibilisés. D'autre part l'articulation de ces différentes dispositions peut se révéler délicate, ce qui ne peut surprendre. D'où la déduction que l'on est tenté de tirer, et qui confine à un cliché : il serait sans doute souhaitable que moins de textes soient adoptés, et qu'ils soient d'une compréhension plus facile par les intéressés, en l'espèce les collectivités territoriales. Mais c'est sans doute là un « vœu pieux », notre système administratif, mais aussi économique, social, appelant toujours plus de dispositions législatives et réglementaires de plus en plus précises et techniques.