

Droit de recours des communes dans le contentieux indemnitaire de la gestion des CNI passeports

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Christophe Testard

Contentieux des passeports et cartes d'identité : le droit international n'est d'aucun secours

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 09LY02930 – Commune de Bron – 30 novembre 2010 – C [↗](#)

Arrêt rendu au vu de la décision n° 2010-59 QPC du 6 octobre 2010, par laquelle le conseil constitutionnel a constaté qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la question prioritaire de constitutionnalité dont il avait été saisi par le Conseil d'Etat sur renvoi de la cour administrative d'appel de Lyon, posée par la Commune de Bron, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit en application des paragraphes II et III de l'article 103 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008

INDEX

Mots-clés

Charte européenne de l'autonomie locale, Effet direct, Droit de recours juridictionnel, Etat civil, CNI passeports, Loi du 30 décembre 2008, Préjudice financier

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ La limitation posée par l'article 103 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 à la possibilité pour les communes d'engager la responsabilité de l'Etat en réparation du transfert illégal aux maires de la charge de gérer les demandes de cartes d'identité et de passeports ne méconnaît pas le droit au recours juridictionnel des collectivités locales consacré par l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale. L'article 103 de loi du 30 décembre 2008 portant loi de finances rectificative pour 2008 organise l'indemnisation financière des communes pour les dépenses engendrées par le transfert illégal aux maires de la charge de gérer les demandes de carte d'identité et de passeport. Elle instaure à cette fin une dotation exceptionnelle, en contrepartie de laquelle le législateur limite la possibilité pour les communes d'engager la responsabilité de l'État du chef des transferts de charges illégaux.

² En effet, les communes ne peuvent se prévaloir "*sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant de l'exercice des missions précitées, d'un préjudice correspondant à ces dépenses*".

³ Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a admis la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives par sa décision du 22 septembre 2010. La question posée ici était celle de la conformité de ces mêmes dispositions à l'article 11 de la Charte Européenne de l'autonomie locale, qui garantit aux collectivités locales le droit de "*disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne*".

⁴ L'article 103 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, qui réserve expressément les droits nés des décisions passées en force de chose jugée, a pour objet, non de valider intégralement le transfert illégal aux maires de la charge de gérer les demandes de carte d'identité et de passeport, mais seulement de « rendre insusceptible d'être invoqué devant le juge administratif le moyen tiré de l'incompétence du pouvoir réglementaire pour opérer ces transferts ». Les parties conservent la possibilité de contester ces transferts pour tout autre motif, tiré de leur illégalité tant interne qu'externe. Les communes disposent donc d'un droit recours effectif et les stipulations de l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale n'ont pas été méconnues.

Conclusions du rapporteur public

Cathy Schmerber

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5801](https://doi.org/10.35562/alyoda.5801)

¹ Chargé de l'administration de la commune et de l'exécution des délibérations du conseil municipal, le maire est également appelé à accomplir, sous l'autorité du préfet, certaines missions en qualité d'agent de l'Etat : c'est ainsi que, par décrets du 25 novembre 1999 et du 26 février 2001, a été confiée aux maires, respectivement pour les cartes nationales d'identité et pour les passeports, la tâche de recueillir les demandes, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les documents officiels qui leur sont ensuite adressés par ces derniers.

² Par un arrêt du 5 janvier 2005 « Commune de Versailles » n° 232888, le Conseil d'Etat a annulé le premier alinéa de l'article 7 du décret n° 02001-185 du 26 février 2001 au motif que ces dispositions avaient pour effet d'imposer indirectement aux communes les dépenses, à la charge de l'Etat, relatives à l'exercice de ces attributions et qu'en application de l'article L.1611-1 du code général des collectivités territoriales, le législateur était seul compétent pour les édicter. S'agissant des cartes nationales d'identité, l'illégalité, pour le même motif, des dispositions de l'article 4 du décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 a été constatée dans un avis en date du 6 avril 2007 « Commune de Poitiers » n° 0299825 dans lequel le Conseil d'Etat affirme que l'illégalité des dispositions de l'un et l'autre de ces deux décrets est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat à la condition que les communes établissent que l'application desdites dispositions est directement à l'origine d'un préjudice, matérialisé par le supplément net des coûts qu'elles ont supportés.

³ La COMMUNE DE BRON est l'une des nombreuses communes à s'être engagée dans la possibilité ainsi ouverte d'obtenir l'indemnisation des dépenses engagées par le transfert illégal d'attributions. Elle relève appel du jugement en date du 22 octobre 2009, par lequel le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa requête tendant à obtenir l'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait des charges indûment engagées en lieu et place des services de l'Etat, pour la période allant du 1^{er} janvier 2001 au 30 avril 2007.

⁴ Par une ordonnance du 16 juillet 2010, vous aviez transmis au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité dont la COMUNE DE BRON a saisi la Cour : le Conseil Constitutionnel s'est prononcé par une décision n° 02010-29/37 du 22 septembre 2010, sur la conformité de l'article 103 de la loi du 30 décembre 2008 à la Constitution, plus précisément à l'article 16 de la Déclaration des

droits de l'Homme et du citoyen, et a constaté que les dispositions contestées de ladite loi ne méconnaissent ni la garantie des droits, ni la séparation des pouvoirs énoncées à l'article 16 de la déclaration de 1789 et ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit : l'appel de la COMMUNE DE BRON contre le jugement du 22 octobre 2009 est donc aujourd'hui en état d'être jugée.

⁵ Une requête d'appel présentée par la Commune de Clermont-Ferrand est inscrite au rôle de ce jour et vous avez eu à connaître récemment d'une affaire concernant la commune de Pont-du-Château : vous ne pourrez toutefois faire application de la solution de principe que vous avez retenue dans votre arrêt du 26 février 2010 « Commune de Pont-du-Château » n° 09LY01898 et relatif à la compatibilité des dispositions de l'article 103 de la loi n° 02008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

⁶ La COMMUNE DE BRON invoque en effet des moyens différents et tout à fait originaux, tirés tout d'abord de ce que l'article 103 de la loi serait contraire aux stipulations des articles 3, 4 § 5 et 11 de la charte européenne de l'autonomie locale.

⁷ L'article 3 de la Charte est ainsi rédigé : "*Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques*" ; aux termes de l'article 4, "*5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales*".

⁸ Les premiers juges ont considéré que la commune ne peut utilement se prévaloir de ces stipulations qui sont dépourvus d'effet direct en droit interne : vous ne pourrez écarter les moyens comme inopérant faute d'introduction de la charte dans l'ordre juridique français à la date de la loi du 30 décembre 2008, comme a pu le juger le Conseil d'Etat au sujet d'un décret plus ancien (CE 23 mai 2007 n° 288378 « Département des Landes et autres »). En effet, la Charte européenne sur l'autonomie locale a été adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et la loi n° 02006-832 du 10 juillet 2006 a autorisé son approbation, les instruments de ratification ayant été déposée le 17 janvier 2007, soit antérieurement à la loi de 2008 en débat.

⁹ En tout état de cause, vous pourrez considérer que les droits des collectivités locales tels qu'ils sont définis et protégés par les stipulations invoquées la charte ne sont pas atteints par le transfert de compétences litigieux. Dès lors que ce transfert a lieu dans le cadre de l'article L1611-2 du code général des collectivités territoriales, les maires agissant en tant qu'agents de l'Etat, la

véritable compétence de délivrance des titres nationaux d'identité appartient à l'Etat. Les collectivités concernées ne disposent d'aucun pouvoir de décision et n'agissent qu'en tant que mandataire de l'Etat dans la réception et la saisie des demandes de cartes nationales d'identité : dans ces conditions, les dispositions en litige de la loi de 2008 n'opèrent aucune délégation de pouvoir au sens des stipulations de la Charte dont la méconnaissance est invoquée.

¹⁰ L'article 11 énonce que « *Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne* ». Les dispositions litigieuses de la loi de 2008 n'ont pas pour objet de valider intégralement les transferts de charge de l'Etat vers les collectivités, mais seulement de rendre insusceptible d'être invoqué devant le juge administratif le moyen tiré de l'incompétence du pouvoir réglementaire pour opérer ces transferts. Les collectivités peuvent toujours contester ces transferts pour d'autres motifs que l'incompétence du pouvoir réglementaire, tirés de leur illégalité tant interne qu'externe : elles disposent ainsi d'un recours effectif et le moyen tiré de ce que l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale serait méconnu sera également écarté.

¹¹ La COMMUNE DE BRON, qui ne peut se prévaloir de l'incompétence du pouvoir réglementaire pour fonder son action indemnitaire, ne démontre pas l'existence d'une faute de l'Etat de nature à engager sa responsabilité à l'encontre des collectivités concernées. Les dispositions de l'article 103 de la loi de 2008 excluent, de fait, que la commune puisse fonder son action indemnitaire sur l'enrichissement sans cause.

¹² Par ces motifs, Nous concluons au rejet de la requête.

Note universitaire

Contentieux des passeports et cartes d'identité : le droit international n'est d'aucun secours

Christophe Testard

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5802](https://doi.org/10.35562/alyoda.5802)

¹ *La Cour administrative d'appel de Lyon écarte la demande d'indemnisation d'une commune en matière de gestion des passeports et cartes nationales d'identité suite à son transfert par l'Etat. Le législateur avait expressément interdit aux communes de se prévaloir d'un tel préjudice sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire. La commune de Bron s'estimant victime d'un préjudice demande à être indemnisée au motif que le dispositif national prévoyant le transfert porterait atteinte aux droits protégés par la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment en ses articles 4 et 11. Contrairement aux juges de première instance, la Cour considère, implicitement, que les articles de la Charte sont d'effet direct, et donc invocables en l'espèce. Cela étant, elle écarte les moyens d'inconventionnalité, en faveur d'une interprétation stricte à la fois de la Charte mais aussi de la loi.*

² Le contentieux opposant l'Etat aux communes au sujet de la gestion des passeports et cartes nationales d'identité n'en finit décidément pas d'occuper le juge, aussi bien administratif que constitutionnel (v. notam., parmi de multiples décisions : CE 5 janv. 2005, Commune de Versailles, n° 232888, concl. D.Chauvaux, *AJDA* 2005, p. 604 ; note P.Cassia, *RFDA* 2005, p. 714 ; CE 14 sept. 2007, Commune de Villeurbanne n° 0299720, note J.R.Salcedo, *AJDA* 2007, p. 2377 ; C.C. n° 02010-29/37 QPC, 22 sept. 2010, Commune de Besançon et autres, J.-M.Pontier, *JCP A* 2010, n° 041, p. 28 ; M.Verpeaux, *AJDA* 2011, p. 218 ; ainsi que l'arrêt du même jour C.A.A. Lyon, 30 nov. 2010, Commune de Clermont-Ferrand, n° 09LY01954) . Le Conseil constitutionnel a pu estimer à près de 336 le nombre total de procédures concernant ce contentieux (*Cahiers du C.C. n° 030, Comm. déc. 22 sept. 2010, préc.*) . La Cour administrative d'appel de Lyon n'a pas été « épargnée », mais les communes requérantes ont su faire preuve d'une certaine originalité, qui justifie que l'on s'intéresse plus particulièrement à l'espèce commentée.

³ Par les décrets du 25 novembre 1999 et du 26 février 2001, le gouvernement a confié au maire, en tant qu'officier d'état civil, le soin de recueillir les demandes, d'assurer leur transmission aux

services de l'Etat et leur délivrance aux demandeurs, en matière de cartes nationales d'identité et de passeports. Le Conseil d'Etat a été saisi dans le but de constater l'illégalité de ces deux décrets. Dans son arrêt du 5 janvier 2005 précité et dans un avis du 6 avril 2007, qui concernaient respectivement le décret de 2001 et le décret de 1999, la haute juridiction a accueilli la demande et conclu à l'illégalité des deux décrets sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat a par ailleurs précisé dans son avis de 2007, confirmé au contentieux dans l'arrêt précité de 2007, Commune de Villeurbanne, que cette illégalité était susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Dans un souci de préservation des finances de l'Etat, l'article 103 de la loi n° 02008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a précisé que « *sous réserve des décisions passées en force de chose jugée* », les communes ne pouvaient se prévaloir du préjudice né des dispositions réglementaires incriminées. Une dotation forfaitaire d'indemnisation était toutefois prévue par le même texte. La commune de Bron, qui s'estime lésée par les deux décrets, introduit une requête en indemnisation dudit préjudice à hauteur de 191 443, 50 euros.

⁴ Par un jugement en date du 22 octobre 2009, le tribunal administratif de Lyon a rejeté la demande de la Commune de Bron. Celle-ci interjette donc appel de la décision. La Cour administrative d'appel de Lyon confirme le jugement de première instance dans l'arrêt commenté.

⁵ La Commune demandait à la Cour d'annuler le jugement du tribunal administratif, et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 233 775, 47 euros couvrant son préjudice subi entre 2001 et 2008, ainsi qu'une somme couvrant le préjudice subi depuis 2008. Reprenant les arguments développés en première instance, elle se fondait sur l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2008 précitée, pour soulever, par voie d'exception, son inconstitutionnalité au regard de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment de ses articles 3, 4§5 et 11. Cette inconstitutionnalité serait de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Ce dernier, par la voix du Ministre de l'Intérieur, soutenait que cette disposition législative ne méconnaissait ni le principe d'autonomie contenu dans les articles 3 et 4 de la Charte, ni le droit au recours juridictionnel dont doivent disposer les collectivités et protégé par l'article 11 du même texte.

⁶ La Cour administrative d'appel de Lyon accepte d'examiner le moyen d'inconstitutionnalité fondé sur l'article 4§5 de la Charte, mais l'écarte en l'espèce dans la mesure où le litige ne concerne pas, selon elle, « *les conditions d'exercice de leurs missions par les collectivités locales en cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale* ». Le principe d'autonomie tel que contenu dans la Charte ne s'applique donc pas ici. Par ailleurs, s'agissant du droit au recours, la Cour fait une interprétation stricte de l'article 103 de la loi de

finances rectificative pour 2008 en considérant qu'elle n'exclut que l'invocation devant le juge du « *moyen tiré de l'incompétence du pouvoir réglementaire* » : les recours fondés sur d'autres moyens restent donc possibles, préservant ainsi le droit au recours des collectivités. Enfin, la Cour écarte, comme les premiers juges et faute d'éléments suffisants au dossier, le moyen tiré de l'enrichissement sans cause de l'Etat du fait des dispositions litigieuses.

⁷ S'inscrivant dans un contentieux multiple, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon ici commenté est marqué par l'originalité des moyens invoqués par la Commune de Bron. Cela donne l'occasion au juge administratif de préciser la place de la Charte européenne de l'autonomie locale et son invocabilité dans le contentieux opposant les collectivités territoriales et l'Etat (**I**). L'arrêt précise ainsi le champ d'application du principe d'autonomie, mais confronte également l'exercice par le législateur national de son pouvoir de validation à un texte international protégeant le droit au recours (**II**).

1. – L'effet direct de la Charte : une analyse article par article

⁸ La question de l'effet direct des traités et conventions internationales se pose au juge administratif depuis la reconnaissance de leur valeur normative dans l'ordre juridique interne (CE Ass. 30 mai 1952, Dame Kirkwood) . Liant invocabilité et effet direct, le juge administratif examine en effet d'abord si la disposition litigieuse est d'effet direct avant de l'appliquer le cas échéant au litige. Malgré des tentatives de systématisation (voir notamment les conclusions du commissaire du gouvernement Ronny Abraham sur CE 22 sept. 1997, Mlle Cinar, *RFDA* 1998, p. 562 et s.), la question de l'effet direct d'une disposition conventionnelle est déterminée par le juge au cas par cas, article par article. L'arrêt ici commenté présente la particularité d'être un des rares, voire le seul, à se prononcer sur la question de l'invocabilité de l'article 4§5 de la Charte européenne de l'autonomie locale (**B**), confirmant en même temps celle de l'article 11 (**A**).

A. - La confirmation de l'invocabilité de l'article 11

⁹ L'application de l'article 11 de la Charte par le juge ne posait *a priori* pas de difficulté. En effet, si l'on reprend les deux « critères » qui fonderaient l'analyse de l'effet direct selon Ronny Abraham (préc.), à savoir que la disposition ne concerne pas que des rapports entre Etats et qu'elle soit « *suffisamment précise, complète et inconditionnelle* », l'article 11 semble parfaitement y répondre. Reconnaisant un droit de recours aux collectivités locales afin de

protéger leur autonomie locale, il ne saurait concerner les simples relations entre Etats. Il apparaît par ailleurs suffisamment précis et inconditionnel pour s'appliquer en l'état, c'est-à-dire sans nécessiter une intervention du pouvoir normatif national. Le droit au recours étant très largement entre les mains du juge, l'article 11 ne peut qu'être considéré d'effet direct. A titre de comparaison, l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège le droit à un recours effectif, est considéré d'effet direct par la jurisprudence (par ex. CE 31 oct. 2008, Section française de l'OIT, n° 293785). S'agissant plus particulièrement de l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale, le juge administratif a déjà eu l'occasion de se prononcer en faveur de son invocabilité (CAA Versailles - 2^{ème} chambre - n° 09VE02684 - 1^{er} avril 2010 - Commune de Clamart).

¹⁰ Dans l'espèce en présence, les juges de première instance n'ont pas eu l'occasion dans leur jugement de se prononcer sur l'applicabilité de cette disposition de la Charte. La Cour administrative d'appel de Lyon ne précise pas expressément dans son arrêt le caractère invocable ou non de l'article en cause. Conformément aux conclusions de son rapporteur public, Mme Schmerber (que nous remercions pour leur aimable transmission), en acceptant d'examiner le moyen au fond, la Cour confirme toutefois implicitement cette invocabilité.

¹¹ La question se posait davantage quant au sort de l'article 4§5 de la Charte, notamment du fait de la position des premiers juges.

B. - L'affirmation de l'invocabilité de l'article 4§5

¹² Cette question de l'effet direct de l'article 4§5 est le principal point de désaccord entre les juges du Tribunal administratif et ceux de la Cour. En effet, comme le rappelle Mme Schmerber dans ses conclusions, les premiers juges ont considéré que les dispositions de la Charte n'étaient pas d'effet direct : la Commune de Bron ne pouvait donc s'en prévaloir à l'encontre de la loi de finances rectificative pour 2008.

¹³ Le Conseil d'Etat ne s'est à notre connaissance jamais prononcé sur la question de l'invocabilité de cet article. Une analyse de la disposition au regard des « critères » susvisés était donc nécessaire. Le premier ne posait pas de difficulté, la disposition ne concernant pas les relations d'Etat à Etat. Le second critère était sans doute davantage problématique encore qu'à l'analyse, les arguments en faveur de son invocabilité semblent l'emporter.

¹⁴ En effet, l'article 4§5 de la charte dispose qu' « *en cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionales, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales* ». Ces dispositions ne présentent

pas un caractère conditionnel quant à leur application. Les termes employés sont, dans leur majorité, précis quant à leur contenu juridique, qu'il s'agisse de la notion de « *délégation* », d' « *autorité centrale ou régionale* », ou encore de « *collectivités locales* ». En revanche, les notions de liberté d'adaptation ou de « *conditions locales* » sont, elles, davantage imprécises. Pour autant, le juge n'exige pas une précision optimale, l'effet direct dépendant du degré de précision de la norme. Il semble donc ici que la norme soit « *suffisamment précise* » pour entraîner l'effet direct de l'article 4§5, ce que confirme l'arrêt. Les conclusions du rapporteur public sont muettes sur ce point, celles-ci se plaçant uniquement du point de vue de l'insertion dans l'ordre juridique interne dudit texte : une loi du 10 juillet 2006 ayant autorisé l'approbation de la Charte et ses instruments de ratification ayant été déposés, le texte international est opposable à la loi du 30 décembre 2008. Les juges de la Cour administrative d'appel ne sont pas plus explicites : ils acceptent là encore d'examiner le moyen au fond, n'admettant qu'implicitement l'effet direct de la disposition.

¹⁵ L'arrêt Commune de Bron n'opère donc pas de clarification de la notion d'effet direct, qui demeure soumise à l'analyse au cas par cas du juge, ce qui rend donc son appréhension ardue au regard de la multiplication des textes internationaux invocables par tout justiciable. En tout état de cause, la Commune de Bron voit reconnaître ses moyens comme étant recevables. Il reste que leur bien-fondé va être, lui, rejeté.

2. - L'application de la Charte par le juge : l'absence d'inconventionnalité

¹⁶ Une fois le moyen jugé recevable, il restait pour le juge à se prononcer sur son bien-fondé. La Cour administrative d'appel de Lyon va, sur la violation des deux dispositions invoquées, écarter les deux moyens. Les juges ont en effet considéré que le champ d'application de l'article 4§5 de la Charte européenne de l'autonomie locale devait s'apprécier strictement (**A**). Par ailleurs, ils considèrent que la validation opérée par le législateur n'est pas contraire au droit à un recours des collectivités locales (**B**).

A. - L'article 4§5 : un champ d'application d'interprétation stricte

¹⁷ Les juges de première instance n'avaient pas eu l'occasion de se prononcer sur le fond. La Cour administrative d'appel reconnaissant l'invocabilité du moyen d'inconventionnalité va toutefois l'écarter. En effet, le texte concerne le cas précis d'une délégation de pouvoir d'une autorité centrale ou régionale à une collectivité locale. Dans le

cadre des relations entre Etat et collectivités locales, la délégation doit ici être entendue au sens de transfert de compétences : l'autorité qui se voit transférer une compétence l'exerce en son nom propre, le délégant n'endossant plus la responsabilité de ladite compétence. L'article 4§5 de la charte n'est donc susceptible que de s'appliquer en réalité, et en droit français, aux relations de décentralisation.

18

C'est la thèse défendue par le rapporteur public dans ses conclusions : dans le cadre de la réception des demandes et de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, les communes agissent au nom de l'Etat, qui conserve la compétence en matière d'état civil. Dès lors, comme le relève Mme Schmerber, « *les collectivités concernées ne disposent d'aucun pouvoir de décision* ». Elle conclut de ce fait au rejet de la requête sur ce motif. Elle sera suivie par la Cour qui va considérer que le litige ne porte pas « *sur les conditions d'exercice de leurs missions par les collectivités locales en cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale* », et donc que l'article 4§5 n'est pas applicable en l'espèce. La Cour inaugure ainsi une interprétation relativement stricte de la notion de délégation, mais qui semble toutefois en adéquation avec la vision des autorités françaises sur la Charte européenne de l'autonomie locale : elle n'a vocation à s'appliquer qu'en matière de décentralisation, et ne saurait remettre en cause le caractère unitaire de l'Etat.

19

C'est également le pouvoir de l'Etat central qui est préservé s'agissant de la conventionnalité confirmée par le juge administratif de la validation législative.

B. - Une loi de validation validée par le juge

20

Malgré son utilité certaine, la pratique de la validation législative est toujours délicate, au regard tant du droit international, et notamment européen, que du droit constitutionnel. Les juridictions ont pourtant accepté un tel procédé tout en l'encadrant très strictement (Voir notamment CE Avis Ass. 5 déc. 1997, Ministre de l'Education nationale contre OGEC de Saint-Sauveur-le-Vicomte ; CEDH 28 oct. 1999, Zielinski et autres contre France, n° 024846/94, 34165/96 et 34173/96, LPA 2000, n° 0114, p. 21, note A. Boujeka ; C.C. n° 099-422 DC, 21 déc. 1999, cons.64, Cahiers du C.C. 2000, n° 08, p. 16 ; B. Mathieu, RFDA 2000, p. 289) . Au-delà de sa justification par un intérêt général suffisant, la pratique de la validation législative pose la question centrale de la préservation du droit au recours, impératif rappelé par l'ensemble des décisions précitées.

21

C'est justement l'objet de l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale que de protéger le droit au recours des collectivités locales en vue de la préservation de leur autonomie locale. Dès lors, l'argument de la Commune de Bron n'était pas

dépourvu de fondement : en interdisant aux communes de se prévaloir de l'illégalité des décrets en cause, la loi de décembre 2008 portait atteinte à leur droit au recours. En réalité, il convient de considérer avec la Cour que la loi n'interdit pas tout recours, mais seulement aux collectivités de demander une indemnisation de leur préjudice sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire. La Cour considère donc très justement que les communes sont parfaitement fondées à effectuer un tel recours mais en se prévalant d'un tout autre motif d'illégalité « *tant interne qu'externe* ». Elle écarte ainsi le motif d'inconventionnalité.

22

Dans la lignée des jurisprudences précitées, la Cour administrative d'appel de Lyon réaffirme ainsi la possibilité pour le législateur de limiter, et non d'interdire, dans une certaine mesure le droit à un recours dans le cadre d'une validation législative. Nul doute que l'intérêt de l'Etat y trouve son compte, mais cela ne devrait pas améliorer les relations, pour le moins tendues, entre l'Etat et les collectivités territoriales.