

# L'article 6-1 CEDH dans le contentieux des CNI passeports

**Lire les conclusions de :**

**Cathy Schmerber**

Conclusions du rapporteur public

**Lire les commentaires de :**

**Christophe Testard**

Le juge pédagogue ou l'art de la répétition

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 09LY01954 – Commune de Clermont-Ferrand – 30 novembre 2010 – C [↗](#)

Arrêt rendu au vu de la décision n° 2010-29/37 du 22 septembre 2010, par laquelle le conseil constitutionnel, saisi de deux questions prioritaires de constitutionnalité transmises par le Conseil d'Etat sur renvoi de la Cour administrative d'appel de Lyon, relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des paragraphes II et III de l'article 103 de la loi n° 02008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, 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 autre droit ou liberté que la Constitution garantit

## INDEX

---

**Mots-clés**

Etat civil, CNI passeports, Loi du 30 décembre 2008, Préjudice financier, Moyens contentieux

**Rubriques**

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

## Résumé

<sup>1</sup> Un litige relatif à la répartition entre l'Etat et les communes de la charge de l'établissement de documents administratifs, et à la détermination de la participation versée par l'Etat aux communes pour cette mission, ne présente pas de caractère civil au sens de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>2</sup> La 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. L'article 103 de la loi instaure à cette fin une dotation exceptionnelle et limite la possibilité pour les communes d'engager la responsabilité de l'État du chef des transferts de charges illégaux.

<sup>3</sup> La Commune de Clermont-Ferrand, qui souhaitait obtenir la réparation intégrale de son préjudice sur le fondement de la responsabilité de l'Etat, demandait au juge d'écarter l'application de l'article 103 de loi du 30 décembre 2008 en invoquant, par la voie de l'exception, la contrariété desdites dispositions avec les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux termes duquel « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)* ».

<sup>4</sup> Le litige en cause est relatif à la répartition entre l'Etat et les communes de la charge de l'établissement de documents administratifs, et à la détermination de la participation versée par l'Etat aux communes pour cette mission. Il ne présente donc pas de caractère civil au sens des stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par conséquent, la commune ne peut utilement se prévaloir de ces stipulations pour demander au juge d'écarter l'application des dispositions précitées de l'article 103 de la loi du 30 décembre 2008.

# Conclusions du rapporteur public

**Cathy Schmerber**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5798](https://doi.org/10.35562/alyoda.5798)

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La COMMUNE DE CLERMONT-FERRAND 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 3 juin 2009, par lequel le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand 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.

<sup>3</sup> Outre l'annulation du jugement, la commune vous demande à titre principal de condamner l'Etat à lui payer une somme totale de 917 453, 84 euros, augmentée des intérêts, subsidiairement une somme de 552 610, 14 euros.

<sup>4</sup> Inscrite une première fois au rôle de votre audience du 13 avril 2010, l'examen de cette affaire a été reportée, dès lors que la COMMUNE DE CLERMONT-FERRAND a présenté une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'article 103, sur lequel nous reviendrons, 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. Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé par une décision n° 02010-29/37 du 22 septembre 2010 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 : cette affaire est donc aujourd'hui en état d'être jugée.

<sup>5</sup> Les moyens invoqués sont identiques à ceux que vous avait soumis la commune de Pont-du-Château dans une affaire examinée récemment par votre Chambre : nous vous épargnerons la relecture de nos conclusions et vous proposons de 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.

<sup>6</sup> Les dispositions de l'article 103 de la loi n° 02008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, ont inséré un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales, comportant un premier paragraphe donnant une base légale aux attributions des communes en matière de gestion des cartes nationales d'identité et de passeports.

<sup>7</sup> Vous admettez la compatibilité de ces dispositions avec les stipulations de l'articles 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

<sup>8</sup> Vous écarterez le moyen tiré de ce que ces dispositions litigieuses de la loi de finances rectificative ne répondent pas à la définition d'une validation législative, irrégulière et rétroactive.

<sup>9</sup> Enfin, vous ne pourrez que constater que la COMMUNE DE CLERMONT-FERRAND ne fait valoir aucun autre motif que l'incompétence du pouvoir réglementaire à l'appui de son moyen tiré de l'illégalité des décrets des 25 novembre 1999 et 26 février 2001.

<sup>10</sup> Par ces motifs, Nous concluons au rejet de la requête.

# Note universitaire

## Le juge pédagogue ou l'art de la répétition

**Christophe Testard**

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3

**Autres ressources du même auteur**



DOI : [10.35562/alyoda.5799](https://doi.org/10.35562/alyoda.5799)

<sup>1</sup> *La Cour administrative d'appel de Lyon écarte une nouvelle fois les prétentions indemnitaires d'une commune en matière de gestion des cartes d'identité et passeports suite à son transfert par l'Etat aux communes. Le législateur avait expressément interdit à ces dernières de se prévaloir d'un préjudice en la matière, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire. La commune de Clermont-Ferrand invoquait notamment la violation par la loi imposant cette interdiction de l'article 6 CEDH, ainsi que l'incompétence du pouvoir réglementaire pour opérer le transfert litigieux. La Cour rappelle l'inapplicabilité de l'article 6 CEDH dans le cas d'un contentieux financier entre personnes publiques, et sanctionne le défaut de moyens supplémentaires invoqués par le requérant. Entre réaffirmation et répétition, le juge fait œuvre de pédagogie, dans l'espoir d'un tarissement du contentieux.*

<sup>2</sup> 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 (voir notamment, parmi les 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° 299720, note J.R.Salcedo, *AJDA* 2007, p.2377 ; C.C. n° 02010-29/37 QPC, 22 sept. 2010, Commune de Besançon et autres, ainsi que la décision du même jour C.A.A. Lyon - 3<sup>ème</sup> chambre - n° 09LY02930 - 30 nov. 2010 - Commune de Bron) . 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*, précitée) . L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 30 novembre 2010, Commune de Clermont-Ferrand ne fait pas exception au rejet par les juridictions des prétentions des communes. Il apparaît toutefois original en permettant, sur le fond, d'inscrire ce contentieux dans le cadre du droit de la Convention européenne des droits de l'homme, et sur le plan procédural, de réaffirmer la position du juge s'agissant des moyens soulevés par les requérants.

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 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 Clermont-Ferrand qui s'estime lésée par les deux décrets introduit une requête en indemnisation dudit préjudice et demande au titre de sa réparation la somme de 553 524, 21 euros.

4

Par un jugement en date du 3 juin 2009, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande indemnitaire de la commune. Celle-ci interjette appel du jugement, et dépose une question prioritaire de constitutionnalité contestant la constitutionnalité de l'article 103 de la loi de 2008. Inscrite au rôle de l'audience du 13 avril 2010, l'affaire est reportée à une date ultérieure pour laisser aboutir la procédure de QPC. Dans sa décision précitée n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions législatives en cause conformes à la Constitution. La Cour administrative d'appel de Lyon a dès lors confirmé la position des premiers juges et rejeté de nouveau la requête de la commune par l'arrêt commenté.

5

La commune demandait à la Cour d'annuler le jugement du TA et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 917 453, 84 euros correspondant au préjudice subi du fait de la gestion des cartes d'identité et les passeports. Elle conteste la loi non pas sur le moyen tiré de son inconstitutionnalité mais sur celui d'une interprétation erronée, la loi devant être interprétée comme n'excluant que les recours en indemnisation pour les années postérieures à 2005. Elle soulève par ailleurs le moyen d'inconventionnalité tiré de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH), en ce sens que la loi de 2008 opèrerait une validation législative en dehors

de tout « *impérieux motif d'intérêt général* ». Enfin, afin de préserver sa créance, elle met en avant le fait que la prescription quadriennale aurait été suspendue jusqu'à l'annulation des décrets litigieux par le Conseil d'Etat. Les arguments de l'Etat tendant au rejet de la requête se fondent sur deux éléments essentiels : d'une part, la loi de 2008 prohibe les demandes indemnitaires des communes en matière de gestion des cartes d'identité et passeports, et d'autre part l'article 6 CEDH n'est pas applicable au litige, celui-ci concernant la répartition des ressources financières entre personnes publiques et l'exercice de prérogatives de puissance publique. Enfin, il s'appuie sur la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel pour réaffirmer la validité du dispositif législatif.

<sup>6</sup> La Cour administrative d'appel de Lyon écarte les prétentions de la Commune, sur deux motifs. Elle rejette tout d'abord le moyen tiré de l'inconventionnalité de la loi au motif que l'article 6 CEDH ne saurait être invoquée par une commune dans un litige « *relatif à la répartition entre l'Etat et les communes de la charge de l'établissement de documents administratifs, et à la détermination de la participation versée par l'Etat aux communes pour cette mission* ». Par ailleurs, elle réaffirme l'interprétation de la loi de 2008 comme excluant tout recours indemnitaire des communes sur le fondement du seul moyen d'incompétence du pouvoir réglementaire, et ce pour la période allant de 2001 à 2006.

<sup>7</sup> S'inscrivant dans un contentieux multiple, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon permet au juge de préciser de nouveau le champ d'application de l'article 6 CEDH, mais apparaît également en creux comme une critique de la faiblesse des moyens invoqués par le requérant, rappelant en cela le rôle limité du juge en la matière. Un juge qui prend des allures de pédagogue face à des requérants procéduriers.

## 1.- L'article 6 CEDH : une application de nouveau précisée

<sup>8</sup> Comme la Cour Européenne des Droits de l'Homme vient encore de le rappeler dans ses statistiques pour 2010, l'article 6 CEDH est un des articles sur le fondement duquel elle constate le plus de violations de la Convention. Cela tient sans conteste à l'importance du droit qu'il protège, le droit dit à un procès équitable. L'application de cet article a donné lieu à de multiples arrêts et décisions, qui viennent encore renforcer son rôle central. L'objectif des juges a notamment été de préciser les contours du champ d'application de l'article 6. Deux critères sont envisageables : un critère organique et un critère matériel. La jurisprudence a eu l'occasion de préciser que seul le critère matériel s'appliquait s'agissant de l'article 6 CEDH, ce que

rappelle implicitement l'arrêt de la Cour administrative d'appel (**A**), avant de préciser que le litige en l'espèce ne relève pas du champ d'application de l'article 6 (**B**).

## A- Le critère matériel d'applicabilité implicitement rappelé

9

La question de l'applicabilité de l'article 6§1 s'est posée concernant les personnes publiques, au sens du droit français, et notamment les collectivités territoriales. Or dans une décision du 23 novembre 1999, *Section de commune d'Antilly c/ France* (n° 045129/98), la Cour Européenne des droits de l'homme avait estimé la requête de la section de commune irrecevable, au motif qu'une « *section de commune constitue une personne morale de droit public, qui exerce une partie de la puissance publique et doit être qualifiée, aux fins de l'article 34 de la Convention, d'organisation gouvernementale* ». La Cour estimait ainsi qu'une collectivité territoriale ne pouvait se prévaloir d'une violation de l'article 6§1, sans distinguer la matière concernée.

10

Pour autant, certaines collectivités ont pu être tentées de saisir le juge administratif et d'invoquer l'article 6§1 lorsqu'elles s'estimaient victimes de violation d'un droit protégé par la Convention. Cette question a été tranchée par le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 29 juillet 1994, Département de l'Indre (J.-C.Bonichot, *RFDA* 1995, p.161) . Le juge administratif a admis à cette occasion qu'il y avait eu violation de l'article 6§1 au détriment d'un département (non publicité de l'audience), reconnaissant ainsi implicitement la possibilité pour une collectivité territoriale d'invoquer cet article. Le Conseil d'Etat a confirmé cette jurisprudence dans un arrêt du 29 janvier 2003, Ville d'Annecy (concl. L.Vallée, *AJDA* 2003, p.613). Dès lors, les collectivités peuvent invoquer à leur profit la Convention devant le juge national, notamment afin de faire respecter les garanties de l'article 6§1, contrairement à l'article 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la Convention, qui lui n'est pas invocable par les collectivités territoriales. V. notam. CE 23 mai 2007, Département des Landes, note I. de Silva, *JCPA* 2007, n° 026, p.27) .

11

C'est donc dans le droit fil de cette jurisprudence que la Cour administrative d'appel de Lyon accepte d'examiner le moyen tiré de la violation de l'article 6 CEDH soulevé par la Commune de Clermont-Ferrand : elle admet implicitement son applicabilité. Il convient de remarquer que l'affaire commune d'Annecy avait donné lieu à un arrêt de la Cour de Lyon, dans lequel elle avait refusé cette applicabilité. L'arrêt Commune de Clermont-Ferrand témoigne ainsi d'une parfaite application de la jurisprudence du Conseil d'Etat par la Cour, illustrant la fonction unificatrice des juges du Palais Royal.

## B- Un champ d'application limité

12

Les garanties offertes par l'article 6 CEDH ne sauraient s'appliquer qu'aux litiges concernant des « *contestations sur des droits et obligations de caractère civil* » ou « *toute accusation en matière pénale* ». Son application a donc nécessité que les juges explicitent ces notions, ce qui a donné lieu à un contentieux pour le moins abondant. On ne s'intéressera ici qu'à la notion de droits et obligations de caractère civil, la matière pénale étant naturellement exclue au regard du litige en cause.

13

La Cour de Strasbourg a développé une conception propre de ce qu'il fallait entendre par cette notion de « *droits et obligations de caractère civil* ». Elle ne renvoie pas aux conceptions qui peuvent exister dans les Etats, et notamment en France où la notion de « *civil* » a une existence très marquée. Malgré la tentative des juges de poser une définition *in abstracto* de la notion de « *droits et obligations de caractère civil* » (voir notamment CEDH 16 juillet 1971, Ringeisen c/ Autriche, n° 02614/65; 28 juin 1978, König c/ Allemagne, n° 06232/73), elle reste définie au cas par cas par la jurisprudence. La Cour Européenne a une vision extensive du champ d'application de l'article 6§1 (Voir par exemple CEDH 23 juin 1981, Le Compte, Van Leuven et de Meyere contre Belgique, n° 06878/75 et 7238/75; 24 octobre 1989, H. c/ France, n° 010073/82; 26 mars 1992, Editions Periscope c/ France, n° 011760/85; 27 novembre 1991, Oerlemans c/ Pays-Bas, n°12565/86; 22 septembre 1994, Mme Hentrich c/ France, n°13616/88; 19 avril 2007, Vilho eskelinen c/ Finlande, n° 63235/00), ce qui a conduit le juge administratif national à modifier sa position dans un certain nombre de domaines, qu'il estimait hors du champ d'application de cet article. On peut ainsi citer le contentieux des prestations d'aide sociale (CE 29 juillet 1994, Département de l'Indre, précité), le contentieux des sanctions disciplinaires (CE 14 février 1996, Maubleu, J. Andriantsimbazovina, *RTDH* 1998, n° 034, p.365), le contentieux des sanctions universitaires (CE 3 novembre 1999, Zurmely, A.-F. Roul, *RFDA* 2000, p.1079), le contentieux de la fonction publique (CE 23 février 2000, L'Hermitte, E.Aubin, *AJFP* 2000, n° 04, p.4 ; J.Fialaire, *LPA* 2001, n° 020, p.10) ou encore le contentieux du jugement des comptes publics (CE 30 décembre 2003, Beausoleil, M.Guyomar, *RFDA* 2004, p.365) .

14

Malgré cette vision extensive, certains contentieux demeurent en dehors du champ d'application. Tel est le cas par exemple du contentieux de l'assiette de l'impôt (CE 26 novembre 1999, Guenoun, E.Mignon, *RJF* 2000, n° 02, p.90) et surtout du contentieux des relations financières entre personnes publiques comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt de Section du 29 janvier 2003, Commune de Champagne-sur-Seine (concl. L.Vallée, *AJDA* 2003, p.613 ; F.Melleray, *LPA* 2003, n° 064, p.3) . Dans une phrase lapidaire,

le juge administratif déclarait qu'une commune « *ne pouvait utilement invoquer les stipulations de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans un litige relatif à la répartition des ressources financières publiques entre personnes publiques* ». C'est exactement dans ce type de contentieux que se situe l'espèce commentée.

15

En effet, la Commune de Clermont-Ferrand reprochait à l'Etat de lui avoir transféré une compétence sans lui avoir transféré les ressources nécessaires à sa gestion. Il s'agit donc bien d'un litige à caractère financier entre deux personnes publiques. Par ailleurs, le litige concerne une compétence relevant de l'état civil et donc « *de l'établissement de documents administratifs* », c'est-à-dire de l'exercice de prérogatives de puissance publique. La matière n'était donc pas susceptible de présenter un « *caractère civil* » au sens de l'article 6 CEDH, ce que confirme la Cour. Il convient de relever ici que la Cour administrative d'appel de Lyon avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur un litige exactement identique, dans son arrêt du 26 février 2010, Commune de Pont-du-Château, n° 09LY01898.

16

Le fond de l'affaire ne présentait donc pas ici d'originalité, la Cour faisant simplement application d'une jurisprudence bien établie. S'agissant de la procédure, le juge administratif se mue également en pédagogue, ce qui annonce, on peut l'espérer, le tarissement du contentieux.

## 2.- Les indices d'une fin probable du contentieux

17

C'est une règle bien connue du contentieux administratif qu'en dehors du cas particulier des moyens d'ordre public, le juge doit statuer *secundum petita*, c'est-à-dire selon les termes de la requête. Il appartient donc au requérant de définir lui-même les termes du débat. Le juge ne peut dès lors ni statuer en deçà des conclusions (*infra petita*), ni au-delà (*ultra petita*). C'est ce dernier élément qui est rappelé implicitement par la Cour administrative d'appel de Lyon (**A**), qui en écartant de nouveau les moyens soulevés par la Commune de Clermont-Ferrand, annonce sans doute le tarissement du contentieux (**B**).

### A- Une réaffirmation implicite de l'interdiction de l'*ultra petita*

18

En effet, il est de jurisprudence constante que « *le juge ne peut statuer que sur les conclusions dont il est saisi par les parties en cause* » (CE 8 août 1918, Delacour, p.739, D 1922.3.62). Ainsi, le juge est-il lié à la fois par l'objet et par les moyens de la requête, même si des atténuations à cette règle peuvent être relevées (Cf R.Chapus,

*Droit du contentieux administratif*, 11<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2004, p.889 et s.) . Il se trouve enserré dans la demande, ce qui fait peser sur le requérant ou son avocat un poids considérable : celui de la réussite du recours. Les praticiens du contentieux sont donc particulièrement attentifs à cette règle et font généralement preuve de vigilance.

19

Pour autant, l'affaire Commune de Clermont-Ferrand semble relever d'une erreur considérable de « tactique » contentieuse. La loi de décembre 2008 ne prohibait les recours indemnitaires des communes que sur le fondement d'un seul motif : celui de l'incompétence du pouvoir réglementaire. Notons au passage qu'il s'agit justement d'un motif d'ordre public, que le juge doit de sa propre autorité soulever, dans l'hypothèse où les parties ne l'auraient pas fait. Or comme le relève l'arrêt de la Cour, *« la commune requérante ne fait valoir aucun autre motif que l'incompétence du pouvoir réglementaire à l'appui de son moyen tiré de l'illégalité des décrets des 25 novembre 1999 et 26 février 2001 »*. Erreur tactique ou simple négligence du requérant, ce rappel de la Cour de Lyon sonne comme une sanction. Le juge écarte très simplement le moyen dès lors qu'il est contraint d'appliquer la loi de décembre 2008, ce qui ne peut que conduire au rejet de la requête.

## B- L'amenuisement des moyens

20

Faut-il voir dans ce considérant, que la Cour prend soin de développer alors même que la solution était entendue, une forme d'appel à soulever d'autres moyens contentieux ? En effet comme cela a été rappelé par la Cour administrative d'appel de Lyon dans son arrêt du même jour, Commune de Bron, l'article 103 n'interdit pas tout recours, mais a seulement pour objet *« de rendre insusceptible d'être invoqué devant le juge administratif le moyen tiré de l'incompétence du pouvoir réglementaire pour opérer ces transferts ; qu'ainsi cette validation ne met pas en cause, pour les parties, la possibilité de contester ces transferts pour d'autres motifs, tirés de leur illégalité tant interne qu'externe »*. On ne pourra donc pas reprocher, pour cette fois, au juge administratif sa tendance au laconisme : les « appels du pied » semblent clairs.

21

On peut ainsi légitimement s'interroger sur le devenir de ce contentieux entre l'Etat et les communes, qui dure déjà depuis trop longtemps, et qui, comme cela a été vu, a donné lieu à de multiples décisions. La Cour administrative d'appel de Lyon croit-elle en la réussite d'autres moyens contentieux, qui pourraient permettre aux communes d'obtenir une réparation de leur préjudice allégué ? Rien n'est moins sûr. Car il convient de remarquer que les différentes communes qui ont choisi la voix contentieuse ont fait œuvre d'imagination dans la recherche de moyens : inconstitutionnalité sur

le fondement de l'article 16 DDHC, inconvencionnalité sur le fondement de la Charte européenne de l'autonomie locale, de la CEDH...Le juge a pourtant toujours validé le dispositif législatif. Les chances de succès s'amenuisent donc pour les communes, et le contentieux semble sur le point d'être purgé, ce qui est sans conteste une bonne nouvelle pour le juge. Car s'il lui appartient de dire le droit, il ne serait pas opportun qu'il ait à le répéter à l'envie.