

OPINION

La QPC, un outil précieux pour les collectivités territoriales



Didier Seban, avocat à la Cour,
Seban et associés

La création de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), il y a moins d'un an, a constitué une véritable avancée démocratique: elle permet, sous certaines conditions, à tout justiciable de demander, à l'occasion d'un litige, que le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité à la Constitution de la loi applicable au litige.

Pour la première fois dans le domaine du droit public, le Conseil constitutionnel a récemment donné raison à des collectivités territoriales. Dans une décision du 17 décembre 2010, il a déclaré contraire à la Constitution l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie. Cette disposition législative entendait transférer gratuitement à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes la propriété des biens que l'Etat mettait jusque-là à sa disposition.

Le Conseil constitutionnel a précisément jugé que «la disposition contestée procède au transfert à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière, de biens immobiliers appartenant à l'Etat; [...] ni cette disposition ni aucune autre applicable au transfert des biens en cause ne permet de garantir qu'ils demeureront affectés aux missions de service public qui restent dévolues à cette association [...]». Et il a conclu: «La disposition contestée méconnaît la protection constitutionnelle de la propriété des biens publics et doit être déclarée contraire à la Constitution.» Le Conseil constitutionnel confirme ainsi toute la portée qu'il entend donner au principe qui veut que des biens faisant partie de patrimoines appartenant à des personnes publiques ne peuvent pas être «aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins privées sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur de ce patrimoine».

Il s'agit d'une décision importante, en considération notamment des nombreuses questions en suspens et qui concernent le sort de biens appartenant à des collectivités territoriales aujourd'hui occupés ou mis à la disposition de personnes privées, engagées sur un marché concurrentiel. Elle montre également que la QPC peut être un outil très précieux pour les collectivités territoriales. Elle l'est naturellement pour celles-ci comme

pour les particuliers: elle permet de neutraliser a posteriori les effets d'une loi contraire à la Constitution. Mais, pour les collectivités, la QPC offre le moyen de contourner une difficulté jusque-là récurrente, et à laquelle elles sont cette fois spécifiquement confrontées. En effet, contrairement aux particuliers, elles ne peuvent pas toujours invoquer certaines dispositions internationales pour faire échec à l'application d'une loi contraire à ces dispositions: on sait notamment que, selon le Conseil d'Etat, les collectivités territoriales ne peuvent pas invoquer le droit à un procès équitable, consacré à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans le cadre d'un litige relatif à la répartition des ressources financières publiques entre personnes publiques.

Cette conclusion produisait des effets redoutables dans le cadre de contentieux en matière de transferts de compétences opposant l'Etat à des collectivités: ces dernières ne pouvaient pas obtenir du juge administratif qu'il écarte, au titre du droit à un procès équitable, l'application de lois qui entendaient valider des décisions réglementaires contre lesquelles les collectivités avaient pourtant exercé un recours en annulation, au moyen de leur contrariété avec le principe constitutionnel de compensation financière des transferts de compétences.

La QPC ouvre aujourd'hui une perspective certaine: les collectivités peuvent maintenant, au cours d'un litige, obtenir que le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution une loi qui entend valider un transfert de compétence sans compensation financière. De très nombreux départements ont déjà emprunté cette voie concernant les trois allocations que la loi leur impose de verser – APA, PCH et RSA (*): ils soulèvent, à l'occasion de litiges qui les opposent à l'Etat, l'inconstitutionnalité des dispositifs légaux de compensation financière des transferts et des extensions de compétences concernant le versement de ces allocations.

Gageons que, sur un enjeu qui met ainsi en péril l'équilibre financier des départements, et donc leur autonomie, les juridictions administratives, au titre du filtre qu'elles exercent sur les demandes de saisine du Conseil constitutionnel, puis ce dernier lui-même, seront attentifs aux arguments ainsi développés.

Gageons que, sur un enjeu qui met ainsi en péril l'équilibre financier des départements, et donc leur autonomie, les juridictions administratives, au titre du filtre qu'elles exercent sur les demandes de saisine du Conseil constitutionnel, puis ce dernier lui-même, seront attentifs aux arguments ainsi développés.

(*) Allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap et revenu de solidarité active.