

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

UN OUTIL PROMETTEUR
POUR LES COLLECTIVITÉS

L'ESSENTIEL

► Avant l'introduction de la QPC, les collectivités territoriales ne disposaient pas de recours juridictionnel assurant pleinement la protection de leurs droits et libertés fondamentaux propres.

► Les premières décisions rendues en la matière apportent des précisions procédurales importantes, répondant aux différentes interrogations qu'avait pu soulever l'introduction de cette nouvelle voie de recours.

► Le Conseil constitutionnel a d'ores et déjà rendu des décisions importantes en matière de protection du patrimoine public ou de compensation des transferts de compétences.

Un an après sa création, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) tient ses promesses : véritable avancée démocratique, elle constitue un outil prometteur pour les collectivités territoriales, palliant des difficultés récurrentes en matière de protection de leurs droits et libertés fondamentaux.

Le Conseil constitutionnel vient de publier son bilan 2010 : depuis son entrée en vigueur, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont examiné 401 questions, 107 questions ont été renvoyées au Conseil constitutionnel. Sur l'ensemble des questions prioritaires de constitutionnalité, 7 % proviennent de collectivités territoriales.

Au 31 décembre 2010, 64 décisions ont été rendues, 34,5 % de ces décisions ont prononcé la non-conformité partielle ou totale à la Constitution des dispositions législatives critiquées.

Ainsi, procédure inédite pour les collectivités territoriales (I), la question prioritaire de constitutionnalité a permis au juge constitutionnel d'investir davantage le droit public en portant notamment son attention sur la question des transferts de compétence, de la compensation financière l'accompagnant, ou encore sur la protection du patrimoine public (II).

I. La QPC comble un vide juridique préjudiciable aux collectivités

1. Une voie de recours qui, jusqu'à présent, manquait

Depuis le 1^{er} mars 2010, tout justiciable, partie à une instance en cours, dispose du « droit de soutenir (...) qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit », selon l'expression du Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi organique du 10 décembre 2009 relative à la question prioritaire de constitutionnalité.

Cette procédure se révèle être une véritable avancée démocratique pour le respect des droits et libertés fondamentaux des collectivités territoriales.

● Les collectivités exclues de la saisine de la CEDH

En effet, avant l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité, les justiciables désireux de se prévaloir de droits et libertés fondamentaux qu'ils esti-

maient bafoués, se tournaient notamment vers la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Or, les articles 33, 34 et 47 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'organisent une voie de recours qu'au bénéfice des « hautes parties contractantes » – à savoir les Etats membres –, des personnes physiques, des organisations non gouvernementales ou encore de tout groupe de particuliers dès lors qu'ils se jugent victimes d'une violation des droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention.

Les collectivités territoriales sont donc exclues de cette saisine, ce que confirme la jurisprudence de la Cour (CEDH, 14 décembre 1988, *Rothenthurn c/ Suisse*, n° 13252/87; CEDH, 7 janvier 1991, *Ayuntamiento de X. c/ Espagne*, n° 15090/89).

En droit interne, le juge administratif n'apporte pas de réponse unique sur l'invocabilité, par les collectivités territoriales, de la Convention. En tout état de cause, il écarte clairement l'application de la Convention à plusieurs litiges, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, tels que le contentieux « relatif à la répartition des ressources financières publiques entre personnes publiques » (CE, 22 septembre 2003, *Commune de Compiègne*, n° 247843).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a régulièrement affirmé que le protocole additionnel n°1 à la Convention « ne crée pas de droits dont les collectivités territoriales puissent se prévaloir » (CE, 23 mai 2007, *Département des Landes*, n° 288378; voir également CE, 22 septembre 2003, *Commune d'Etampes*, n° 250422, et CE, avis, 26 juillet 2005, n° 371615).

Par conséquent, les collectivités territoriales ne disposaient pas de recours juridictionnel assurant pleinement la protection de leurs droits et libertés fondamentaux propres.

● Pas de garantie conventionnelle

Cette protection était d'autant plus lacunaire que certains droits et libertés, garantis par la Constitution française, ne l'étaient pas par la voie conventionnelle.

En effet, la libre administration des collectivités territoriales, garantie par l'article 72 de la Constitution, ne trouve qu'un faible équivalent en droit communautaire et européen grâce à la Charte européenne de l'autonomie locale. A cet égard, Edouard Geffray, maître des requêtes au Conseil d'Etat et rapporteur public,

souligne que le principe de libre administration « fait à l'évidence partie des droits et libertés garantis par la Constitution, et constitue même un principe propre à l'ordre constitutionnel français. Il constitue ainsi l'un des rares principes qui ne font pas l'objet d'une protection conventionnelle, et pour lesquels par conséquent il n'existe pas d'éventuelle superposition entre le contrôle de constitutionnalité par le biais de la QPC et le contrôle de conventionalité » (*conclusions sur CE, 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, n°306643, RFDA 2010, p. 713*).

La question prioritaire pallie donc une difficulté sérieuse et récurrente à laquelle les collectivités territoriales étaient spécifiquement confrontées.

2. Une voie de recours efficace

Les premières questions prioritaires de constitutionnalité attestent que la procédure instituée est rapide et efficace.

Pour rappel, la transmission au Conseil constitutionnel, par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, n'est subordonnée qu'à l'existence de trois critères :

- la disposition litigieuse doit être applicable au litige ;
- elle ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel dans le dispositif ou les motifs de ses décisions, sauf changement de circonstances de fait ou de droit ;
- enfin, la question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux.

En outre les règles formelles sont succinctes : la question prioritaire de constitutionnalité doit être présentée dans un écrit distinct et motivé.

● Précisions procédurales

Les premières décisions rendues en la matière apportent des précisions procédurales importantes, répondant aux différentes interrogations qu'avait pu soulever l'introduction de cette nouvelle voie de recours.

1/ Question préjudicielle. Entre autres points, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déterminé l'articulation de la question prioritaire de constitutionnalité avec la question préjudicielle à la Cour. Elle valide ainsi la procédure pour autant que les juridictions nationales restent libres d'adresser, quand elles l'estiment approprié, toute question préjudicielle utile, d'adopter les mesures nécessaires à la protection juridictionnelle provisoire des droits garantis par l'Union européenne, enfin, de laisser inappliquée une disposition législative jugée conforme à la Constitution dès lors que celle-ci serait contraire au droit communautaire (*CJUE, 22 juin 2010, n°C-188/10*).

2/ Changement de circonstances. En outre, le Conseil constitutionnel, au cours d'une décision relative à la garde à vue, définit la notion de « changement de circonstances », donnant droit à un réexamen de la constitutionnalité d'une disposition législative qu'il a déjà jugée conforme. Sont visés des modifications des règles applicables, des changements dans la mise en œuvre de

ces règles, ou encore un recours plus fréquent aux dispositions contestées (*Conseil Constitutionnel, 30 juillet 2010, n°2010-14/22 QPC*).

3/ Référé-suspension ; conformité préalable. Enfin, le Conseil d'Etat a également apporté des compléments sur cette procédure. En ce sens, la haute juridiction administrative a précisé l'articulation de la question prioritaire de constitutionnalité avec la procédure de référé-suspension, jugeant que si une question prioritaire de constitutionnalité est recevable lors d'un référé, le juge des référés garde néanmoins l'usage des pouvoirs qui lui sont conférés, notamment en matière de mesures provisoires (*CE, 21 octobre 2010, Conférence nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux, n°343527*).

De même, la conformité préalable d'une disposition législative n'est pas considérée comme établie, selon le Conseil d'Etat, si le Conseil constitutionnel, bien qu'ayant jugé cette disposition conforme à la Constitution dans le dispositif de l'une de ses décisions, ne l'a toutefois pas « expressément examinée » (*CE, 19 mai 2010, Section française de l'OIP, n°323930*).

La procédure de la question prioritaire de constitutionnalité est ainsi plus largement ouverte, augmentant par là même son efficacité.

II. La QPC traite principalement des problématiques liées aux transferts de compétence et à la protection des biens publics

1. Un champ d'investigation large

Le champ d'investigation ouvert par la question prioritaire de constitutionnalité se veut large. En application de l'article 61-1 de la Constitution, ce sont l'ensemble des droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution et le bloc de constitutionnalité qui sont invocables.

Plus spécifiquement, les questions soumises au juge administratif, puis le cas échéant au Conseil constitutionnel, montrent que la QPC a vocation à s'immiscer dans des pans entiers du droit public.

En ce sens, ont été notamment invoqués devant le juge administratif le droit de propriété, le principe d'égalité, le principe d'égalité devant les charges publiques, le principe selon lequel tout agent de l'administration doit rendre des comptes permettant de justifier son action, la libre administration des collectivités territoriales ou encore le principe de compensation financière intégrale en cas de transfert de compétences, autant de principes qui intéressent directement les collectivités territoriales.

● Des principes invocables limités aux droits et libertés constitutionnels

La jurisprudence administrative est contradictoire sur la possible invocabilité des objectifs à valeur consti- [...]

RÉFÉRENCES

- Article 72 de la Constitution de 1958 garantissant la libre administration des collectivités territoriales
- Loi organique du 10 décembre 2009 relative à la question prioritaire de constitutionnalité (JO du 11 décembre 2009, p. 21379)
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, articles 33, 34 et 47
- Charte européenne de l'autonomie locale (<http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>)

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ : UN OUTIL PROMETTEUR POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

[...] tutionnelle, tels que l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Refusée par un tribunal, une question prioritaire de constitutionnalité (*TA Montreuil, Département de la Seine-Saint-Denis, n°1006740*) a toutefois été récemment examinée au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi par le Conseil d'Etat (*CE, 15 juillet 2010, Région Lorraine, n°340492*).

En toute hypothèse, le juge constitutionnel a ultérieurement refusé d'examiner la conformité d'une disposition législative à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (*CC, 22 juillet 2010, M. Alain C. et autres, n°2010-4/17*).

A ce titre, les juges administratifs ou constitutionnels ont rappelé que les principes invocables sont strictement limités aux droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution. En ce sens, tout principe qui ne caractérise pas un droit ou une liberté fondamentale n'est pas utilement invocable par une collectivité territoriale dans le cadre de cette procédure. Ainsi, le Conseil d'Etat a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité notamment au motif que « le principe d'annualité budgétaire n'est pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1 » (*CE, 25 juin 2010, Région Lorraine, n°339842*).

● La QPC fait progresser le droit des collectivités

Les dispositions législatives examinées, ou en cours d'examen au Conseil d'Etat ou au Conseil constitutionnel, illustrent les potentialités réelles ouvertes par la question prioritaire de constitutionnalité pour le droit des collectivités territoriales.

A travers ces questions, le juge constitutionnel s'imisce en effet dans des thèmes du droit public très diversifiés, qui échappaient souvent à son contrôle.

Fusion de communes. Une question prioritaire de constitutionnalité relative à la procédure de consultation des électeurs en cas de fusion de communes a-t-elle été soumise au Conseil d'Etat puis transférée au Conseil constitutionnel (*CE, 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, n°306643*). Le Conseil constitutionnel a jugé que « la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales » (*CC, 2 juillet 2010, Commune de Dunkerque, n°2010-12 QPC*);

Projets d'intérêt général. Sur renvoi du Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la procédure

de définition des projets d'intérêt général établie par l'article 121-9 du Code de l'urbanisme. Le juge constitutionnel énonce « qu'il revient (...) au seul législateur de répartir les compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que d'imposer à ces dernières de tenir compte des projets d'intérêt général dans l'élaboration de leurs documents locaux d'urbanisme » (*CC, 28 janvier 2011, SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre, n°2010-95 QPC*);

Transfert des biens. Le Conseil d'Etat a récemment transféré au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité relative au transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de commune et de sa conformité notamment au droit de propriété (*CE, 28 janvier 2011, Commune de Saint-Martin-d'Arrossa, n°330481*);

Expropriation. Le Conseil constitutionnel a validé la procédure d'expropriation des immeubles insalubres (*CC, 17 septembre 2010, SARL l'Office central d'accès au logement, n°2010-26 QPC*).

Cette liste de questions, non exhaustive, traduit la diversité des sujets abordés, sujets sur lesquels le Conseil constitutionnel s'était peu penché, au détriment, certainement, d'une protection efficace des droits et libertés fondamentaux garantis aux collectivités territoriales mais aussi aux administrés.

A noter

Si les domaines d'investigation sont larges, la question prioritaire de constitutionnalité soulevée doit néanmoins être sérieuse.

Le Conseil d'Etat refuse ainsi de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité sur la procédure d'autorisation de déchiffrement, au motif que cette question était dépourvue de caractère sérieux.

Les requérants déploraient en l'occurrence que l'article L.311-1 du Code forestier renvoie à un décret la définition de la procédure d'autorisation au motif que cela bafoue la Charte de l'environnement qui attribue au seul législateur la définition des modalités d'exercice du droit reconnu à toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (*CE, 3 novembre 2010, M^{me} Christine Le Fur, n°342502*).

2. Des décisions phares en matière de protection du patrimoine public ou de compensation des transferts de compétences

● Protection du patrimoine public

Pour la première fois dans le domaine du droit public, le Conseil constitutionnel a récemment donné raison à des collectivités territoriales, en l'occurrence deux régions (*CC, 17 décembre 2010, n°2010-67/86*). Le Conseil des sages a en effet déclaré l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, contraire à la Consti-

tution. Cet article 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.

Plus précisément, le Conseil constitutionnel a 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 ». Il en conclut que « 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 la protection qu'il entend apporter à la propriété des biens des personnes publiques. Il réaffirme en effet que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques et le droit de propriété, garantis par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'opposent « à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine ».

A noter

Cette décision est cruciale, notamment au regard des nombreuses questions en suspens relatives au sort des biens appartenant aux collectivités territoriales aujourd'hui occupés ou mis à disposition de personnes privées, engagées sur un marché concurrentiel. S'ouvre ainsi pour elles une possibilité avérée de faire valoir leurs droits.

● La juste compensation des transferts

Plusieurs tribunaux administratifs transmettent actuellement au Conseil d'Etat des questions prioritaires de constitutionnalité relative au respect du principe de compensation financière due en cas de transfert ou d'extension de compétences des collectivités territoriales.

Ainsi, de nombreux départements ont contesté la constitutionnalité de dispositifs légaux instituant les modalités de compensations financières prévues pour le transfert du RMI/RSA et pour les extensions de compétences constituées par l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap.

Ils estiment en effet que la compensation prévue est largement insuffisante au regard des dépenses induites par le transfert ou l'extension de compétences, ce qui est contraire au principe de compensation financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution, ainsi qu'au principe de libre administration.

Le juge administratif a généralement accueilli favorablement ces demandes en transmettant ces questions prioritaires de constitutionnalité au Conseil d'Etat

(par exemple : TA Montreuil, 28 janvier 2011, Département de la Seine-Saint-Denis, n°1006740, n°1009267).

A noter

Les collectivités semblent pouvoir invoquer en la matière non seulement une compensation insuffisante, mais également l'absence de garanties réelles sur cette compensation.

● La protection de l'enfance

Le Conseil d'Etat a récemment transmis au Conseil constitutionnel une question relative à la conformité de l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cet article prévoit la compensation financière du transfert de cette compétence aux départements. Or la haute juridiction administrative considère que « le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au quatrième alinéa de son article 72-2 selon lequel "toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi", faute d'avoir suffisamment précisé les conditions et garanties d'une telle compensation, présente un caractère sérieux » (CE, 30 décembre 2010, Département des Côtes-d'Armor, n°341612).

A cet égard, le rapporteur public de cette affaire exposait que la conformité d'une loi portant extension de compétences était subordonnée à ce que le législateur détermine « dans le même mouvement à la fois les extensions de compétences et les ressources qui accompagnent ces extensions ». A son sens, le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales implique « que la comparaison soit immédiatement possible entre les extensions de compétences réalisées et les ressources mises en regard, ce qui implique que la même loi détermine à la fois les premières et les secondes – ou du moins les critères de calcul de ces ressources ou leur niveau minimal – et que soit donc interdit le mécanisme de renvoi pur et simple à des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale ultérieures » (Claire Landais, conclusions sur CE, 30 décembre 2010, Département des Côtes-d'Armor, n°341612).

A noter

Ainsi, si la loi portant extension de compétences pourrait valablement renvoyer à une loi de finances le calcul exact des compensations financières dues, elle devrait cependant fixer les critères de détermination des ressources accompagnant cette extension. A défaut, la ressource doit être regardée comme indéterminée et contraire au principe de libre administration des collectivités territoriale, selon Claire Landais.

Une perspective réelle se dessine ici pour les collectivités territoriales, dans un domaine sensible qui met en péril leur équilibre financier: désormais, elles pourraient, au cours d'un litige, obtenir que le Conseil constitutionnel censure une loi qui validerait un transfert de compétences effectué sans compensation financière adéquate. ■

SUR LE WEB

www.conseil-constitutionnel.fr
(rubrique « La question prioritaire de constitutionnalité »)

À SAVOIR

Code électoral

Dans une décision rendue le 11 juin 2010, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L.7 du Code électoral contraire à la Constitution. Cet article imposait la radiation des listes électorales des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public lorsqu'elles commettent certaines infractions. Cette radiation emportait une incapacité d'exercer une fonction publique élective d'une durée égale à cinq ans. Le Conseil constitutionnel a jugé que « cette peine accessoire, à la fois automatique et insusceptible d'être individualisée, méconnaît le principe d'individualisation des peines. Elle est donc contraire à la Constitution. » L'abrogation de l'article L.7 du Code électoral a pris effet dès la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Toutes les personnes ayant été condamnées à cette peine automatique ont recouvré la capacité de s'inscrire sur les listes électorales dans les conditions déterminées par la loi. (Décision n°2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, JO du 12 juin 2010, p.10849)