

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

Décision n° 2010-67/86 QPC – 17 décembre 2010

Région Centre et région Poitou-Charentes

Le Conseil constitutionnel a été saisi les 22 septembre et 19 octobre 2010, par le Conseil d'État, de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), posées, l'une, par la région Centre (n° 326332), l'autre, par la région Poitou-Charentes (n° 342916) et portant sur l'article 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Dans sa décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a joint les deux affaires pour statuer par une seule décision et a censuré la disposition contestée au motif qu'elle méconnaissait la garantie du droit de propriété qui résulte des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

I. – Disposition contestée

L'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 précitée prévoyait que : « *Sont apportés en pleine propriété à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, au 1^{er} avril 2010, les biens appartenant à l'État mis à sa disposition dans le cadre de son activité dont la liste est fixée par décret.* »
« *Ceux des biens qui appartiennent au domaine public sont déclassés à la date de leur apport. Cet apport en patrimoine s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes ni à aucun versement de salaire ou honoraires au profit de l'État ou de ses agents* ».

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est une association de la loi de 1901. Il s'agit d'une association tripartite composée des pouvoirs publics (représentants de l'État et des conseils régionaux) et des partenaires sociaux. Elle forme à plus de trois cents métiers. Elle emploie près de 11 000 personnes, dont environ 5 000 formateurs et professionnels du secteur de l'enseignement et environ 900 psychologues conseillers en orientation. Créée pour reconstruire la France d'après-guerre, l'AFPA est aujourd'hui le premier organisme de formation qualifiante des actifs en France et couvre la plupart des secteurs professionnels. Présente sur

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

l'ensemble du territoire national avec plus de 180 campus, elle forme chaque année quelque 260 000 personnes (des salariés en quête de perfectionnement dans leur métier, mais aussi des militaires en reconversion, des ressortissants des DOM-TOM, des travailleurs handicapés, des détenus, etc.). Selon le rapport 2009 de l'AFPA, chaque année, près de 74 000 titres et certificats de compétences professionnelles y sont délivrés.

Elle est placée sous la tutelle de l'État qui dispose du tiers des sièges au conseil d'administration. Cette tutelle se manifeste par l'existence d'un contrôle d'État, par la présence d'un commissaire du Gouvernement qui dispose d'un droit de veto, par l'approbation des emprunts et par l'agrément de la nomination du directeur général par le ministre chargé de la formation professionnelle.

Cependant, l'AFPA dispose d'une large autonomie par rapport à l'État : le budget est voté par l'assemblée générale, les implantations de centres dépendent largement de choix régionaux et répondent souvent aux sollicitations des conseils régionaux ou d'autres élus locaux, le recrutement des formateurs relève de la compétence des directeurs de centre, les décisions de créer une formation proviennent souvent de demandes des branches professionnelles prises en compte au niveau régional. Ses relations avec l'État et les régions et plus généralement avec les opérateurs publics s'effectuent jusqu'alors sur une base largement contractualisée, ce qui constitue une marque de cette autonomie.

L'AFPA exerce désormais la majeure partie de ses activités dans un cadre concurrentiel. À ce titre, elle ne bénéficie plus de subventions de l'État et doit répondre aux appels d'offres des régions. L'avis n° 08-A-10 du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 et le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2008 ont rappelé les règles communautaires et nationales qui imposent à l'AFPA de se conformer au respect des règles applicables au champ de la formation professionnelle.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie tire les conséquences de cette évolution en conférant à l'AFPA les moyens d'évoluer de manière autonome dans un univers concurrentiel en prévoyant deux mesures complémentaires :

– l'article 53 organise le transfert vers « Pôle emploi » de ceux des salariés de l'AFPA qui participent aux missions d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette disposition a été examinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2009-592 DC du 19 novembre 2009. La saisine

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

ne portait que sur cet article 53, et le Conseil a jugé qu'il n'était pas contraire à la Constitution.

– l'article 54 prévoyait le transfert en pleine propriété à l'AFPA du patrimoine immobilier appartenant au domaine de l'État qu'elle occupe depuis 60 ans, afin de devenir un opérateur autonome responsable des moyens de son équilibre et de son développement économiques notamment vis-à-vis des autres opérateurs de formation. Le Conseil constitutionnel ne s'était pas prononcé sur l'article 54 dans sa décision 2009-592 DC précitée.

Cet article attribuait ainsi à l'AFPA les biens de l'État qui sont mis à sa disposition dans le cadre de son activité et à l'aide desquels l'association dispensait ses formations.

II. – Non-conformité à la Constitution

Pour les régions requérantes, ces dispositions méconnaissaient le principe de libre administration des collectivités territoriales et son corollaire, le principe de la compensation financière, le principe d'égalité dans l'accès à la formation, le principe d'égalité de traitement entre les entreprises, ainsi que le droit de propriété.

Le Conseil a donné raison aux régions requérantes sur le fondement de la garantie du droit de propriété qui résulte des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Il a rappelé son considérant de principe, issu d'une jurisprudence bien établie¹, en matière de protection du patrimoine des personnes publiques : « *Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au*

¹ Décisions n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 58 ; n° 86-217 du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 47.

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine »².

Si le Conseil constitutionnel accepte les transferts gratuits entre collectivités publiques, au nombre desquelles ne figure pas l'AFPA, ces transferts ne doivent en aucun cas affecter les obligations attachées à l'existence et à la continuité des services publics auxquels ces biens restent affectés³.

En l'espèce, le Conseil a rappelé, au visa de sa décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, que, par l'article 53 de la loi du 24 novembre 2009 susmentionnée, le législateur avait retiré à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes une partie des missions de service public qu'elle exerçait afin de la mettre en conformité avec les règles de concurrence résultant du droit de l'Union européenne :

« 10. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi déferée qu'en organisant le transfert des agents de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui ont pour mission d'orienter les demandeurs d'emploi vers la formation, le législateur a entendu mettre la situation de cette association en conformité avec les règles de concurrence résultant du droit communautaire ; qu'il s'est notamment fondé sur l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 susvisé, selon lequel cette association ne peut exercer, vis-à-vis des demandeurs d'emploi, à la fois une activité de prescripteur et de prestataire de services de formation ; qu'il lui était, dès lors, loisible de transférer ces salariés à " Pôle emploi ", qui a notamment pour mission d'orienter les demandeurs d'emploi ; qu'ainsi, le grief tiré de l'absence de motif d'intérêt général manque en fait ;

« 11. Considérant, en second lieu, que l'article 53 a pour effet de soumettre les salariés de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes concernés à la convention collective applicable aux personnels de " Pôle emploi ", sous réserve, le cas échéant, des adaptations nécessaires ; que cette disposition, qui est justifiée par la nécessité de mettre l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes en conformité avec les règles de la concurrence, sans pour autant multiplier les statuts des personnels au sein de

² Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 25.

³ Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 15 et 16.

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 30

"Pôle emploi", ne porte pas une atteinte excessive aux contrats légalement conclus ».

L'article 54 de la même loi, objet de la QPC, qui a avait prévu le transfert à l'AFPA des biens mis à sa disposition par l'État, ne pouvait se lire indépendamment de cet article 53.

Le Conseil en a déduit que l'aliénation des biens de l'État n'était pas assortie de contreparties ou de garanties appropriées.

D'une part, l'article 54 prévoyait que le transfert était opéré à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière, et ce alors que les biens transférés n'avaient pas été évalués.

D'autre part, ni cette disposition ni aucune autre applicable au transfert des biens en cause ne permettait de garantir que les biens transférés demeuraient affectés aux missions de service public qui restaient dévolues à cette association en application du 3° de l'article L. 5311-2 du code du travail, aux termes duquel l'AFPA « assure le service public de l'emploi ».

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la disposition contestée méconnaissait la protection constitutionnelle de la protection des biens publics et devait être déclarée contraire à la Constitution.

Il n'a pas reporté dans le temps l'entrée en vigueur de la déclaration d'inconstitutionnalité : l'abrogation de l'article 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie prend donc effet à compter de la publication de la décision, étant précisé qu'aucun transfert n'est encore intervenu à cette date.