

# **Décision n° 2010 – 67/86 QPC**

**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**

**AFPA - Transfert de biens publics**

## **Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2010

### **Sommaire**

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. Dispositions législatives.....</b>                       | <b>3</b> |
| <b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée.....</b> | <b>6</b> |

## Table des matières

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. Dispositions législatives .....</b>  | <b>3</b> |
| <b>A. Dispositions contestées</b>  | <b>3</b> |
| 1. Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie .....  | 3        |
| - Article 54.....  | 3        |
| <b>B. Autres dispositions</b>  | <b>3</b> |
| 1. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales .....  | 3        |
| - Article 8.....   | 3        |
| - Article 13.....  | 4        |
| <b>C. Application des dispositions contestées</b>  | <b>4</b> |
| 1. Jurisprudence administrative .....  | 4        |
| - Conseil d'Etat , 13 février 1987, n°73345 .....  | 4        |
| - Conseil d'Etat, 3 novembre 1997, N° 169473.....  | 4        |
| - Conseil d'Etat, 6 avril 1998, n° 151752 .....  | 5        |
| - Conseil d'Etat, 23 juin 2000, n° 193491.....   | 5        |
| - Conseil d'Etat, 25 novembre 2009, n°310208.....  | 6        |
| <b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée.....</b>   | <b>6</b> |
| <b>A. Normes de référence</b>  | <b>6</b> |
| 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....   | 6        |
| - Article 6.....   | 6        |
| - Article 16.....  | 6        |
| - Article 17 .....   | 6        |
| 2. Préambule de la Constitution du 27 octobre de 1946 .....  | 7        |
| 3. Constitution du 4 octobre 1958 .....  | 7        |
| - Article 72.....  | 7        |
| - Article 72-2.....  | 7        |
| <b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel</b>   | <b>8</b> |
| - Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social .....   | 8        |
| - Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication .....  | 8        |
| - Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 - Loi relative aux aéroports .....  | 8        |
| - Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 - Loi relative aux contrats de partenariat.....   | 9        |
| - 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..... | 9        |
| - Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010 - Union des familles en Europe [Associations familiales] ....  | 9        |

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

#### - Article 54

Sont apportés en pleine propriété à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, au 1er avril 2010, les biens appartenant à l'Etat 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'Etat ou de ses agents.

## B. Autres dispositions

### 1. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

#### - Article 8

I. - L'article L. 214-12 du code de l'éducation est ainsi rédigé :

« **Art. L. 214-12. - La région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.**

« Elle organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience.

« Elle organise des actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation. Elle veille en particulier à organiser des formations permettant d'acquérir une des qualifications mentionnées à l'article L. 900-3 du code du travail.

« Elle assure l'accueil en formation de la population résidant sur son territoire, ou dans une autre région si la formation désirée n'y est pas accessible. Dans ce dernier cas, une convention fixe les conditions de prise en charge de la formation par les régions concernées. »

(...)

- **Article 13**

Les compétences dévolues aux régions par l'article 8 de la présente loi en matière de formation professionnelle et donnant lieu à l'organisation et au financement, par l'Etat, de stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes leur sont transférées au plus tard le 31 décembre 2008.

Avant cette date, le transfert peut intervenir dans chaque région sous réserve :

1° De la conclusion d'une convention entre le représentant de l'Etat dans la région, la région et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association ;

2° De la compensation financière, à la date d'entrée en vigueur de la convention mentionnée au 1° et dans les conditions fixées par l'article 119 de la présente loi, des compétences transférées par l'attribution de ressources équivalentes aux subventions versées par l'Etat à l'association nationale pour l'exercice de ces compétences.

Jusqu'au 31 décembre 2008, dans les régions où une convention n'a pas été conclue, le représentant de l'Etat dans la région arrête le schéma régional des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

## **C. Application des dispositions contestées**

### **1. Jurisprudence administrative**

- **Conseil d'Etat , 13 février 1987, n°73345**

(...)

Considérant que le centre psychotechnique régional de Strasbourg dépend de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes A.F.P.A. ; **que si cette association assume sous le contrôle de l'Etat une mission d'intérêt général, elle est régie par la loi du 1er juillet 1901 et constitue un organisme de droit privé** ; qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires qui auraient conféré à cette association des prérogatives de puissance publique pour l'accomplissement de sa mission, les actions dirigées contre les décisions prises par le directeur du centre psychotechnique régional de Strasbourg à l'égard des candidatures à un stage de formation professionnelle ressortissent à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 3 novembre 1997, N° 169473**

(...)

Considérant, en premier lieu, que si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par l'article 4 précité de la loi du 7 janvier 1982 d'accorder certaines aides indirectes à des entreprises en vue de permettre la création ou l'extension d'activités économiques ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, **la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité**

**publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes ;**

Considérant que la cession de terrain autorisée par la délibération litigieuse a pour contrepartie l'engagement de l'entreprise de créer cinq emplois dans le délai de trois ans, assortie, en cas d'inexécution de cet engagement, de l'obligation de rembourser à la commune le prix du terrain tel qu'il a été évalué par le service des domaines, soit environ 36 000 F ; qu'il n'est pas allégué que la commune aurait consenti des cessions comparables en échange de contreparties différentes ; que, compte tenu de la finalité et des modalités de cette cession, la commune de Fougerolles n'a méconnu aucun principe constitutionnel en l'autorisant ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 6 avril 1998, n° 151752**

(...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par ses délibérations des 15 juin et 21 décembre 1992, la communauté urbaine de Lyon a entendu faciliter l'implantation dans l'agglomération lyonnaise de la société "Europe News Opération", qui produit et diffuse, par satellite, des programmes d'information dits "Euro News", en prévoyant, par une clause des baux conclus avec l'"organisme relais" constitué par la SODERLY, que celle-ci mettrait à la disposition de cette société l'immeuble à usage de bureaux d'Ecully ; qu'il n'est pas sérieusement contesté que le premier bail emphytéotique, approuvé par la délibération du 15 juin 1992, qui ne prévoyait le paiement d'aucune redevance par la SODERLY n'était pas conforme aux conditions du marché applicables à un tel contrat ; qu'en admettant même que la redevance de 1 000 000 F mise à la charge de la SODERLY par le nouveau bail emphytéotique approuvé par la délibération du 21 décembre 1992 ne s'écarte pas de ces conditions, **la clause dispensant la SODERLY du paiement de cette redevance pendant dix ans, ne peut**, alors que tout preneur d'un bail emphytéotique qui acquitte habituellement une redevance d'occupation de montant modique et doit, en revanche, exécuter à ses frais tous travaux et réparations sur l'immeuble mis à sa disposition, ainsi que le prévoient les articles L. 451-1 et suivants du code rural, auxquels se réfèrent expressément les baux conclus avec la SODERLY, **être regardée comme justifiée, au regard des conditions du marché, par le fait que la SODERLY devait effectuer ou faire effectuer, pour une somme évaluée à 10 000 000 F hors taxe, des travaux de remise en état sur l'immeuble d'Ecully** ; qu'en outre, en l'absence au dossier de tout engagement pris par la SODERLY ou par la société Euro News Opération en termes de création ou d'extension d'activités économiques, **l'insuffisance de la redevance exigée de la SODERLY ne trouve pas de contreparties suffisantes dans le fait allégué par la communauté urbaine de Lyon, de manière d'ailleurs succincte, que des retombées économiques et financières**, caractérisées notamment par la création d'un certain nombre d'emplois, **auraient résulté de la réalisation du projet en vue duquel les délibérations contestées ont été adoptées** ; que, dans ces conditions, la communauté urbaine n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif, estimant que l'aide indirecte qu'elle a entendu apporter à la société Europe News Opération, par le moyen des baux emphytéotiques consentis à la SODERLY, n'était pas conforme aux dispositions de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, a annulé les délibérations de son conseil des 15 juin et 21 décembre 1992 ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 23 juin 2000, n° 193491**

(...)

Considérant que si l'AFPA assume sous le contrôle de l'Etat une mission d'intérêt général, elle est une association régie par la loi de 1901 et constitue une personne morale de droit privé ; qu'en l'absence de

dispositions législatives ou réglementaires qui auraient conféré à cet organisme des prérogatives de puissance publique pour l'accomplissement de sa mission, les actions dirigées contre les décisions prises par les commissions d'admission des centres que gère l'AFPA à l'égard des candidatures à un stage de formation professionnelle relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires ; qu'ainsi le litige soulevé par la requête de M. X... n'est pas au nombre de ceux dont il appartient à la juridiction administrative de connaître ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 25 novembre 2009, n°310208**

(...)

Considérant que si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales d'accorder certaines aides ou subventions à des personnes privées pour des motifs d'intérêt général local ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, **la cession par une commune d'un terrain à une association locale pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes ;**

(...)

## **II. Constitutionnalité de la disposition contestée**

### **A. Normes de référence**

#### **1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 16**

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

- **Article 17**

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

## 2. Préambule de la Constitution du 27 octobre de 1946

(...)

13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

(...)

## 3. Constitution du 4 octobre 1958

### - Article 72.

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

### - Article 72-2.

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

- **Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social**

(...)

58. Considérant que **la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur** ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ;

(...)

- **Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication**

(...)

47. Considérant que **la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur** ; que cette règle découle du principe d'égalité ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ;

(...)

- **Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 - Loi relative aux aéroports**

(...)

4. Considérant que **le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté** ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 2, 5 et 6 de la loi déferée que la majorité du capital de la société Aéroports de Paris sera détenue par l'Etat ; qu'après avoir défini les missions de cette société, le législateur a précisé qu'**un cahier des charges fixera les conditions dans lesquelles elle assurera les services publics liés aux aéroports qu'elle exploite et exécutera les missions de police administrative qui lui incombent** ; que **ce cahier des charges définira également les modalités par lesquelles l'Etat contrôlera le respect tant des obligations liées aux missions de service public que des contrats par**



lesquels l'exécution de ces missions serait confiée à des tiers ; que ce document, qui devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat, déterminera aussi les sanctions administratives susceptibles d'être infligées à la société en cas de manquement à ses obligations ; qu'enfin, la loi déferée permet à l'Etat de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain nécessaire à la société **Aéroports de Paris pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public** ; que le législateur a ainsi garanti le respect, en temps normal, des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la continuité du service public ;

(...)

- **Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 - Loi relative aux contrats de partenariat**

(...)

25. 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 respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration 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 profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine** ;

(...)

- **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**

(...)

15. 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 de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que **le droit au respect des biens garantis par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques** ;

(...)

- **Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010 - Union des familles en Europe [Associations familiales]**

(...)

3. Considérant que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que **le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit** ;

(...)