

COLLOQUE de MONTPELLIER DES 6 et 7 juin 2013 :

Les conséquences de la crise financière pour les collectivités territoriales : le principe de libre administration remis en cause par leur situation financière ?
Regards croisés juridiques, économiques et financiers

« La question prioritaire de constitutionnalité : instrument de protection de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales ? »

Christine HOUTEER,
Maître de conférences à l'Université de Paris-Est Créteil

Introduction : présentation de la question prioritaire de constitutionnalité ou QPC

La question prioritaire de constitutionnalité ou QPC est issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République qui introduit un nouvel article 61-1 dans la Constitution et modifie l'article 62 sur la portée des décisions du Conseil constitutionnel. L'objet de cette communication est de se demander si elle est un instrument de protection de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

- Article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* ». Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».

- Présentation, dans ses grandes lignes, par un des spécialistes, le professeur Bertrand Mathieu, de la nouvelle procédure : « *à l'occasion d'un litige devant n'importe quelle juridiction, un justiciable peut invoquer la violation par une disposition législative qui lui est appliquée des droits et libertés que lui reconnaît la Constitution. Cette question, qui prime sur une éventuelle question de conventionnalité, d'où l'intitulé retenu de « question prioritaire de constitutionnalité », arrête alors le déroulement du procès ; le juge doit se prononcer sans délai sur le point de savoir si la disposition n'a pas été déjà déclarée conforme à la Constitution, sauf changement de circonstances, et si la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux. Si ces conditions sont remplies, la question, selon un mécanisme de double filtre, est transmise au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, selon l'ordre juridictionnel intéressé, qui se prononce dans un délai de trois mois sur le point de savoir si la question est sérieuse ou nouvelle et dans l'affirmative la transmet au Conseil constitutionnel. Si ce dernier juge la disposition contraire à la Constitution, il en prononcera l'abrogation en disposant de la compétence d'en aménager les effets dans le temps* » (cf. « *Constitution : rien ne bouge et tout change* », Lextenso éditions, Coll. « *Forum* », janvier 2013, p. 154-155).

I) La question prioritaire de constitutionnalité : un instrument de protection *a priori* prometteur de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales

A) Une jurisprudence constitutionnelle peu protectrice avant l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité

1°) La période de 1958 à 2003

2°) La période de 2003 à 2010 (de l'An II de la décentralisation à l'An I de la QPC)

B) Les spécificités de la QPC de nature à justifier les espoirs placés dans le nouveau mécanisme

1°) Les auteurs de QPC

2°) Les normes de référence

II) La question prioritaire de constitutionnalité, an III : un instrument de protection de la libre administration et de l'autonomie financière au bilan contrasté

A) Un bilan statistique incontestablement décevant

B) Un bilan en réalité prévisible et à nuancer

1°) Un bilan prévisible

2°) Un bilan à nuancer

Conclusion

La QPC : un progrès de l'Etat de droit aux résultats assez remarquables, notamment en matière pénale, mais un juge de la QPC aussi « frileux » que le juge du contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois en matière de libre administration et d'autonomie financière (surtout en matière de compensations financières).

DOCUMENT N° 1

Constitution du 4 octobre 1958 (Extraits)

Article 1^{er} :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ... »

Article 34 :

« ... La loi détermine les principes fondamentaux : ...

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ... ».

Article 72 :

« ... 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... ».

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 oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat 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 ».

DOCUMENT N° 2

Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011

Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 avril 2011 par le Conseil d'État (décision n° 347071 du 29 avril 2011), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le département des Landes, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) par Me Laurent Richer, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 20 mai et 6 juin 2011 ;

Vu les observations produites pour le département requérant par la SCP Lyon-Caen et Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 23 mai et 7 juin 2011 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 23 mai 2011 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Frédéric Thiriez pour le département requérant, Me Laurent Richer pour la FP2E et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 7 juillet 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales : « Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service » ;

2. Considérant que, selon le département requérant, cette disposition, en ce qu'elle ôte à une collectivité la

liberté de décider des modalités selon lesquelles elle accorde ses subventions, porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'il soutient également que le législateur, en imposant à celles-ci « d'opérer un traitement identique de l'octroi de leurs deniers publics » à des situations juridiques différentes, a méconnu le principe de l'égalité devant les charges publiques qui est le corollaire du principe d'égalité devant la loi ;

3. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

4. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

5. Considérant que, par la disposition contestée, le législateur a entendu interdire aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause ; que cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

6. Considérant qu'il s'ensuit que l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ; que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles,

D É C I D E :

Article 1er.- L'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution.

Article 2.- Cette déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées par son considérant 6.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 juillet 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 8 juillet 2011.

Journal officiel du 9 juillet 2011, p. 11978 (@ 102)
ECLI:FR:CC:2011:2011.146.QPC