

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 326332

REPUBLIQUE FRANÇAISE

REGION CENTRE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Emilie Bokdam-Tognetti
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3^{ème} sous-section)

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher
Rapporteur public

Séance du 9 septembre 2011
Lecture du 5 octobre 2011

Vu la requête, enregistrée le 20 mars 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la REGION CENTRE, représentée par le président du conseil régional ; la REGION CENTRE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions par lesquelles le secrétaire d'Etat à l'emploi a, implicitement le 21 janvier 2009 et explicitement le 27 février 2009, rejeté sa demande tendant à ce que soient prises les mesures nécessaires afin que l'Etat effectue à son profit le transfert de propriété des biens immobiliers mis à la disposition de la direction régionale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de lui transférer la propriété des biens immobiliers affectés à la direction régionale de l'AFPA ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu la demande présentée par la REGION CENTRE au secrétaire d'Etat à l'emploi et la décision du 27 février 2009 ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 septembre 2009, présenté pour le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la REGION CENTRE la somme de 10 000 euros au titre de l'article

L.761-1 du code de justice administrative ; il soutient que le président du conseil régional ne justifie pas d'une habilitation à agir en justice ; que la REGION CENTRE, qui n'a pas contesté en 2005 et 2007 les conditions dans lesquelles a été fixé le montant du droit à compensation financière résultant du transfert de l'organisation et du financement des actions de formation professionnelle mises en œuvre par l'AFPA, ne peut contourner cette forclusion en suscitant de la part de l'Etat une nouvelle décision relative au transfert des biens immobiliers mis à disposition de l'AFPA par l'Etat ; que la décision du 27 février 2009 est purement confirmative des décisions prises antérieurement ; que cette décision ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en tant qu'elle mentionne le projet de l'Etat de transférer la propriété des biens immobiliers à l'AFPA ; que le transfert de compétences en matière de formation professionnelle et de financement de stage, résultant des articles 8 et 13 de la loi du 13 août 2004, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 104 de cette loi ; que le renvoi aux dispositions des articles L.1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales figurant dans cette loi n'a vocation à s'appliquer qu'aux transferts de services ou parties de services vers les collectivités territoriales ; que l'article 13 de la loi du 13 août 2004 ne concerne pas le transfert d'un service ou d'une partie de service, mais seulement le transfert du financement de stages, c'est-à-dire le transfert des crédits que l'Etat affectait au financement des stages jusqu'alors assurés par l'AFPA ; que cet article renvoie d'ailleurs uniquement aux dispositions de l'article 119 de la loi du 13 août 2004, qui concernent le transfert des ressources financières ; qu'à supposer même que les articles L. 1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales soient applicables, les biens immobiliers occupés par l'AFPA ne répondent pas aux caractéristiques des biens qui peuvent être transférés de plein droit aux collectivités territoriales ; que la REGION CENTRE pourrait tout au plus solliciter une mise à disposition des biens occupés par l'AFPA, mais non un transfert de propriété en sa faveur ; que le déclassement de biens relevant du domaine public de l'Etat et le transfert de leur propriété à l'AFPA peuvent être prononcés par la voie législative ; qu'un nombre important de biens immobiliers mis à disposition de l'AFPA relève d'ailleurs du domaine privé de l'Etat ; que l'AFPA exerce dans les locaux mis à sa disposition par l'Etat des activités autres que la formation professionnelle décentralisée ; que le transfert de propriété des biens immobiliers en faveur des régions créerait de graves disparités régionales et entraînerait une rupture de l'égalité entre les collectivités territoriales ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 4 novembre 2009, présenté par la REGION CENTRE, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens ; elle soutient en outre que la commission permanente du conseil régional a habilité, par une délibération du 17 avril 2009, le président du conseil régional à agir en justice ; que la convention tripartite du 28 novembre 2005 et l'arrêté du 12 janvier 2007, qui constate le montant de la compensation fixé par cette convention, n'avaient pas pour objet de régler le sort du patrimoine immobilier de l'Etat mis à disposition de l'AFPA ; que cette décision et cet arrêté ne peuvent être analysés comme des décisions initiales que le refus opposé par le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi n'aurait fait que confirmer ; que son recours en excès de pouvoir est circonscrit à la contestation du refus de l'Etat de lui transférer la propriété des biens immobiliers et ne porte pas sur l'annonce de l'intention de l'Etat d'opérer ce transfert au profit de l'AFPA ; qu'il ne saurait être soutenu que les biens immobiliers occupés par l'AFPA ne peuvent lui être transférés au motif qu'ils seraient indissociables des activités de l'AFPA autres que la formation professionnelle décentralisée, lesquelles sont au surplus très accessoires ; que l'article 104 de la loi du 13 août 2004 impose de procéder à une mise à disposition provisoire des biens affectés à la compétence transférée puis, dans un second temps, au transfert définitif de leur propriété ; que les dispositions de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui prévoient le transfert gratuit à l'AFPA de la propriété des biens immobiliers que l'Etat met à sa disposition dans le cadre de son activité, sont inapplicables au présent litige dès lors qu'elles méconnaissent les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qu'elles sont incompatibles avec le régime des aides d'Etat fixé par les articles 87 et 88 du Traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le nouveau mémoire en défense, enregistré le 8 avril 2010, présenté pour le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui reprend les conclusions de son précédent mémoire et les mêmes moyens et conclut en outre à ce que le Conseil d'Etat dise qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la requête dès lors que l'article 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 a prévu que les biens appartenant à l'Etat mis à disposition de l'AFPA dans le cadre de son activité seront apportés en pleine propriété à cette association au 1er avril 2010 ; il soutient que la décision attaquée est devenue caduque, l'objet et l'intérêt du litige ayant disparu ; que l'intention exprimée par le secrétaire d'Etat à l'emploi a été confirmée par le législateur ; que les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peuvent être utilement invoquées par la région à l'encontre de l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009, dès lors que le litige ne se rapporte pas à une contestation en matière de droits civils ; que cette loi ne peut être regardée comme une loi de validation ; qu'elle poursuit un objectif justifié par un impérieux motif d'intérêt général ; que la mesure prise par l'article 54 de cette loi est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur ; que cet article n'est pas contraire au régime des aides prévu par les articles 87 et 88 du Traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 5 juillet 2010, présenté par la REGION CENTRE, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens ; elle soutient en outre que l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009, qui est contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles et à des engagements internationaux conclus par la France, ne peut avoir pour effet de rendre sans objet sa requête ; que le litige porte exclusivement sur une question patrimoniale, laquelle se rapporte à des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 ne peut être regardé comme ayant pour objectif un motif impérieux d'intérêt général ; que la Commission européenne considère que le transfert de propriété à l'AFPA, à titre gratuit, des biens immobiliers appartenant à l'Etat est contraire au droit communautaire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ;

Vu la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 ;

Vu la décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 du Conseil constitutionnel ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, Auditeur,
- les observations de Me Foussard, avocat du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Foussard, avocat du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le président du conseil régional de la REGION CENTRE a demandé au secrétaire d'Etat à l'emploi, par une lettre du 12 novembre 2008 reçue le 21 novembre 2008, que soit prises les mesures nécessaires afin que l'Etat effectue le transfert à la région de la propriété des biens immobiliers qu'il met à la disposition de la direction régionale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; qu'après qu'une décision implicite de rejet est née le 21 janvier 2009 du silence gardé sur cette demande par le secrétaire d'Etat à l'emploi, ce dernier a explicitement rejeté cette demande par une lettre du 27 février 2009 ; que la REGION CENTRE demande l'annulation de ces deux décisions ;

Considérant que les conclusions de la requête dirigées contre la décision implicite de rejet née du silence gardé par le secrétaire d'Etat à l'emploi sur la demande présentée le 12 novembre 2008 par la REGION CENTRE doivent être regardées comme dirigées contre la décision du 27 février 2009, qui s'y est substituée, par laquelle le secrétaire d'Etat a expressément rejeté cette demande ;

Sur les conclusions à fin de non-lieu à statuer présentées par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :

Considérant que le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi soutient que l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, aux termes duquel « 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 », a privé la requête de la REGION CENTRE de son objet ;

Considérant toutefois que, par une décision du 22 septembre 2010, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a renvoyé, à la demande de la REGION CENTRE, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 ; que cet article a été déclaré contraire à la Constitution et abrogé par le Conseil

constitutionnel par sa décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 ; que, dès lors, ses dispositions n'ont pu priver d'objet la présente requête ; que, par suite, les conclusions à fin de non-lieu présentées par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi doivent être rejetées ;

Sur la légalité de la décision attaquée :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

Considérant, en premier lieu, que le I de l'article 8 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que 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 (...) » ; qu'aux termes de l'article 13 de la même loi : « 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 » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, qu'ont été transférés de l'Etat aux régions, d'une part, la compétence relative à la définition et à la mise en œuvre de la politique relative à l'apprentissage et à la formation professionnelle des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, et d'autre part, les crédits utilisés pour le financement des stages de formation professionnelle pour les adultes qu'organisait l'AFPA, pour le compte de l'Etat, en qualité d'opérateur de la formation professionnelle ; que, contrairement à ce que soutient la REGION CENTRE, ces transferts de compétences et de crédits n'impliquent pas le transfert aux régions de la propriété des biens immobiliers que l'Etat met à la disposition de l'AFPA, laquelle n'est qu'un opérateur intervenant dans le domaine de la formation professionnelle, auquel les régions sont susceptibles de faire appel pour réaliser des prestations ; que la loi du 13 août 2004 n'a d'ailleurs

organisé, en application des dispositions de son article 119, qu'une compensation financière de ces transferts dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales ; que la REGION CENTRE n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que la loi du 13 août 2004 ferait obligation à l'Etat de lui transférer la propriété des biens immobiliers qu'il met à la disposition de la direction régionale de l'AFPA et que la décision de refus du secrétaire d'Etat à l'emploi de prendre les mesures nécessaires pour procéder à ce transfert de propriété serait, pour ce motif, entachée d'erreur de droit ;

Considérant, en second lieu, que si la REGION CENTRE soutient que le secrétaire d'Etat à l'emploi a commis une erreur manifeste d'appréciation en indiquant dans sa lettre du 27 février 2009 qu'il envisageait à terme, sous réserve de l'issue des discussions engagées à ce sujet avec les services de la Commission européenne, de transférer à l'AFPA, à titre gratuit, la propriété des biens immobiliers que l'Etat met à la disposition de cette association, ce moyen ne peut utilement être invoqué par la REGION CENTRE pour contester la légalité du refus que le secrétaire d'Etat a opposé à sa demande sur le fondement de la loi du 13 août 2004 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la REGION CENTRE n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision qu'elle attaque ; que, par suite, ses conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à la REGION CENTRE d'une somme au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la REGION CENTRE le versement à l'Etat d'une somme de 3 000 euros ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la REGION CENTRE est rejetée.

Article 2 : La REGION CENTRE versera à l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la REGION CENTRE et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.