

Décision n° 2012-277 QPC du 5 octobre 2012

Syndicat des transports d'Île-de-France

*(Rémunération du transfert de matériels roulants de la Société du Grand Paris
au Syndicat des transports d'Île-de-France)*

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 13 juillet 2012 (décision n° 359149 du 13 juillet 2012) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions du paragraphe II de l'article 20 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Par la décision n° 2012-277 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 2010 : « *Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale (...). Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État* »¹.

À cette fin, l'article 2 de la loi prévoit la réalisation d'un nouveau réseau de transport, *via un « métro automatique de grande capacité en rocade », et l'article 7 crée un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « Société du Grand Paris » (SGP). Il investit cette personne publique de la mission « de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures ».*

¹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

L'article 20 de la loi du 3 juin 2010 organise les conditions du transfert de propriété ou de l'usage des biens appartenant à la SGP lorsque le réseau sera constitué.

Son paragraphe I prévoit que « *les lignes, ouvrages et installations mentionnés à l'article 7 sont, après leur réception par le maître d'ouvrage, confiés à la Régie autonome des transports parisiens qui en assure la gestion technique* » et que la SGP en demeure propriétaire jusqu'à sa dissolution. En revanche, « *après leur réception par le maître d'ouvrage, les matériels mentionnés à l'article 7 de la présente loi sont transférés en pleine propriété au Syndicat des transports d'Île-de-France qui les met à la disposition des exploitants* ».

Son paragraphe II renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser « *les modalités d'application du I (...), notamment les conditions de rémunération de l'établissement public Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels* ».

À l'origine, le projet de loi soumis au Parlement était muet sur les conditions financières de ce transfert de propriété. Le paragraphe II de l'article contesté prévoyait qu'un décret en Conseil d'État préciserait les conditions de rémunération de la SGP « *pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages et installations* »². Le sort des matériels n'était pas évoqué et ne l'avait pas davantage été en première lecture devant l'Assemblée nationale. C'est la commission spéciale constituée au Sénat qui, à l'initiative du rapporteur, s'en est souciée la première, en adoptant un amendement destiné à « *combler un oubli du texte* », afin que le décret en Conseil d'État traite également la question du matériel roulant³. La question a ensuite été abordée lors des débats en séance publique. Deux amendements ont été présentés pour préciser que les matériels roulants seraient transférés gratuitement au STIF⁴. Le rapporteur, qui s'est opposé à l'adoption de ces amendements, a indiqué que le transfert des matériels devrait être effectué à titre onéreux. La même position a été exprimée par le secrétaire d'État au Grand Paris, qui a soutenu que les recettes tarifaires permettraient au STIF de financer les dépenses correspondantes. Les amendements ont été rejetés, confirmant ainsi le principe d'un transfert de propriété publique à titre onéreux.

Ce décret auquel renvoie le paragraphe II de l'article 20 a été pris le 14 mars 2012⁵. Il dispose que le STIF est associé à la procédure d'acquisition des

² Projet de loi n° 1961, enregistré à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2009.

³ Rapport n° 366 de Jean-Pierre Fourcade, au nom de la commission spéciale, déposé le 25 mars 2010, Sénat.

⁴ Amendements n° 151 du 1^{er} avril 2010 présenté par Mme Nicole Bricq et *alii* et n° 267 du 1^{er} avril 2010 présenté par Mme Dominique Voynet et *alii*.

⁵ Décret n° 2012-365 du 14 mars 2012 pris pour l'application des articles 19 et 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

matériels roulants, que cette acquisition soit confiée par la SGP à un autre opérateur dans le cadre d'un contrat de partenariat ou que les matériels soient directement acquis par l'établissement public. Dans l'hypothèse où les matériels roulants ont été acquis dans le cadre d'un contrat de partenariat, une convention conclue entre la SGP et le STIF fixe « *les modalités de remboursement par le STIF à la Société du Grand Paris de la part de rémunération du titulaire relative à l'acquisition des matériels roulants* » (article 6) ; à défaut, le remboursement doit avoir lieu dans le délai d'un mois et il comprend les frais de portage financier que la SGP justifie avoir exposés. En cas d'acquisition directe des matériels par la SGP, le STIF doit rembourser les dépenses engagées par l'établissement public, ce remboursement comprenant « *les frais de maîtrise d'ouvrage, les frais financiers (...) et, le cas échéant, les frais de maîtrise d'œuvre* » (article 14). Le STIF doit donc, *in fine*, prendre en charge l'intégralité des dépenses exposées par la SGP.

Le STIF a formé un recours pour excès de pouvoir contre ce décret et soulevé une QPC dirigée contre les dispositions du paragraphe II de l'article 20 habilitant le pouvoir réglementaire à déterminer les conditions de rémunération de la SGP pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels.

II. – L'examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Dans ses premières observations, le requérant soutenait que les dispositions contestées méconnaissaient « *le principe de clarté de la loi et l'objectif d'intelligibilité de la loi* ». Dans la mesure où, d'une part, le principe de clarté de la loi a été abandonné depuis 2006 et remplacé par une référence à la Constitution et notamment à son article 34 qui exige du législateur d'exercer pleinement sa compétence, et, d'autre part, la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne « *peut en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* »⁶, ces griefs ont rapidement été écartés par le juge constitutionnel.

Selon le STIF, les dispositions contestées étaient également inconstitutionnelles en ce qu'elles permettent à un décret de mettre à la charge d'un établissement public local, et par conséquent aux collectivités territoriales qui en sont

⁶ Décisions n^{os}2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 9 ; 2011-134 QPC du 17 juin 2011, *Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres (Réorientation professionnelle des fonctionnaires)*, cons. 26 ; 2011-175 QPC du 7 octobre 2011, *Société Travaux industriels maritimes et terrestres et autres (Contribution au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante)*, cons. 9 ; 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général)*, cons. 6.

membres, des obligations financières très importantes dans leur montant mais ne faisant l'objet d'aucun encadrement législatif précis. Dès lors, ces dispositions seraient entachées d'une incompétence négative du législateur affectant le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Après examen de ces dispositions, le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit à cette critique de constitutionnalité et les a déclarées conformes à la Constitution.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – L'incompétence négative

Depuis sa décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (cons. 3).

Le Conseil, dans sa décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *FNEM FO*, a précisé la portée de cette jurisprudence en jugeant, après le rappel du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution, que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (cons. 3).

2. – La libre administration des collectivités territoriales

Aux termes de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, c'est « *dans les conditions prévues par la loi* » que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ». La libre administration des collectivités territoriales est un principe de valeur constitutionnelle à la défense duquel veille le Conseil de façon constante⁷. Elle figure, notamment, au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC⁸.

Dans sa décision du 3 décembre 2009 sur la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives

⁷ Par exemple, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 10 et 15.

⁸ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4 et, pour des exemples de censure sur ce fondement : Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete (Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française)*, cons. 4 à 6. Ou décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)* cons. 3 à 5.

aux transports, le Conseil constitutionnel avait jugé conforme à la Constitution l'article 5 de cette loi qui prévoyait le transfert à titre gratuit de la propriété de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional du STIF à la Régie autonome des transports parisiens :

« 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 garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;

« Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

« Considérant, en outre, que ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait »⁹.

B. – L'application à l'espèce

Le STIF est composé, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, modifié par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 de la région d'Île-de-France, de la ville de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne. Le grief tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales pouvait donc être utilement invoqué à l'encontre de dispositions relatives à un établissement public qui, comme le STIF, est composé de collectivités territoriales. De telles

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*, cons. 15 à 17.

dispositions législatives pourraient en effet porter atteinte à la libre administration des collectivités qui sont membres de cet établissement public.

En revanche, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en renvoyant au décret le soin de fixer les conditions de la participation financière pour ce transfert de propriété, le législateur n'avait pas privé de garanties légales les exigences découlant du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et a rejeté le grief au fond.

Il a jugé « qu'en ne déterminant pas les modalités particulières de la participation financière susceptible d'être réclamée en contrepartie du transfert de biens entre la Société du Grand Paris et le Syndicat des transports d'Île-de-France, personnes publiques, les dispositions contestées n'ont pas pour effet de priver de garanties légales les exigences découlant du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui composent le Syndicat des transports d'Île-de-France » (cons. 6).

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du paragraphe II de l'article 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, sont conformes à la Constitution.