

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Documents à propos de la décision n° **2001 - 447 DC**

du mercredi 18 juillet 2001

Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes
âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie
(**APA**)

Questions posées au Conseil constitutionnel

Dossier de jurisprudence du Conseil constitutionnel

Questions posées au Conseil constitutionnel par la saisine sénatoriale

I) Nouvel article L. 232-12 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), à l'inverse de la prestation spécifique dépendance (PSD), est attribuée par le Président du Conseil général (PCG), sur proposition d'une commission dont la loi ne détermine la composition que partiellement.

1) Cet article porte-t-il atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, dès lors que le PCG a une compétence partiellement liée par l'avis de la commission (celui-ci ne peut que refuser la proposition ou en demander de nouvelles) et que le pouvoir réglementaire pourrait composer à son gré la commission ?

- N° 94-358 DC du 26 janvier 1995, cons. 7 à 9
- N° 99-184 L du 18 mars 1999, cons. 2 à 3

2) Plus généralement, s'agissant de la politique sociale, comment concilier égalité de traitement et libre administration ?

- N° 91-291DC du 6 mai 1991, cons. 44
- N° 96-387 DC du 21 janvier 1997, cons. 4 à 5
- N° 98-397 DC du 6 mars 1998, cons. 5

II) Nouvel article L. 232-19 CASF

La récupération sur succession n'est pas possible pour l'APA (alors qu'elle l'était pour la PSD). L'APA a pour vocation de remplacer la PSD, mais les bénéficiaires actuels de celle-ci peuvent opter pour l'APA.

Dans ces conditions, y a-t-il rupture d'égalité ?

III) Nouvel article L. 232-21 CASF

Le I de cet article crée un nouvel établissement public à caractère administratif, le « Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie ». Son II définit ses dépenses (pour l'essentiel : répartition d'une dotation au bénéfice des départements).

Son III précise ses recettes (prélèvement sur les régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse et fraction de 0,1 % de CSG).

1) Cet article méconnaît-il le principe de la constatation de la nécessité des contributions publiques par le Parlement et du consentement de celui-ci à l'impôt, affirmé par l'article 14 de la Déclaration de 1789 ?

- N° 99-422 DC du 21 décembre 1999, cons. 5 à 10 et 16

2) Le prélèvement obligatoire institué sur les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse au III du nouvel article L. 232-21 CASF (notamment les taux d'imposition et modalités de recouvrement) sont-ils définis avec suffisamment de précision ?

- N° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, cons. 32

3) Le II du nouvel article L. 232-21 CASF porte-t-il atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à l'objectif de clarté de la loi ?

Compte tenu des travaux parlementaires et des explications du Gouvernement, les dispositions critiquées peuvent-elles être interprétées de façon précise et cohérente ?

Le problème se pose :

- pour la pondération des trois critères (dépenses d'APA, potentiel fiscal, nombre de Rmistes) conditionnant le calcul de la dotation ;

- pour la combinaison des différentes règles de majoration et d'écrêtement figurant au II de l'article contesté.

Sur la nécessaire précision de la loi en matière de libre administration :

- N° 90-274 DC du 29 mai 1990, cons. 16

- N° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 12 à 13

Sur la possibilité, pour le pouvoir réglementaire, de fixer des « paramètres quantitatifs » la loi ayant posé les principes :

- N° 61-17 L du 22 décembre 1961, cons. 1 et 2

- N° 85-139 L du 8 août 1985, cons. 10

4) Une exigence constitutionnelle ou un principe fondamental reconnu par les lois de la République s'opposent-ils à l'affectation d'une fraction de CSG au financement d'une prestation d'aide sociale ?

**Dossier de jurisprudence
du Conseil constitutionnel**

I - Encadrement par la loi d'une compétence locale. Mise à la charge d'une collectivité territoriale d'une obligation ou d'une dépense

Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990

Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement

16. Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; **que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ;**

(Rec. p.61)

Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991

Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes

44. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine soutiennent que l'ampleur du prélèvement résultant de l'article 18 de la loi déferée et du paragraphe II de l'article L. 234-16-1 du code des communes a pour effet de **restreindre les ressources de certains départements au point d'entraver leur libre administration** ; qu'il en va d'autant plus ainsi qu'en vertu du 5 du paragraphe II de l'article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, le produit de la taxe départementale sur le revenu ne pourra pas, en 1992, être supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales majoré de 4 p. 100 ; que les auteurs de la seconde saisine en déduisent que l'article 18 de la loi déferée est inconstitutionnel de même que le paragraphe II de l'article L. 234-16-1 du code des communes issu de l'article 19, qui en est inséparable ;

(Rec. p. 40)

Décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997

Loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance

4. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "La loi fixe les règles concernant : ... les successions et les libéralités... La loi détermine les principes fondamentaux :... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;... du régime des obligations civiles...", notamment ; **qu'il incombe, tant au législateur qu'au Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes proclamés par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, les modalités de leur mise en oeuvre ;**

5. Considérant que le législateur a donné compétence au département pour l'attribution et la gestion de la prestation spécifique dépendance, laquelle relève de l'aide sociale ; que cette collectivité territoriale exerce une compétence de même nature s'agissant de l'allocation compensatrice pour tierce personne créée en faveur des personnes handicapées par la loi précitée du 30 juin 1975 ; que dès lors, en application des dispositions susmentionnées de l'article 34 de la Constitution, relèvent du domaine de la loi, outre l'institution de ces formes d'aide sociale, des règles essentielles relatives à leur régime juridique dont notamment la nature des conditions exigées pour leur attribution et la détermination des catégories de prestations ; qu'il revient au Gouvernement de mettre en oeuvre les règles ainsi posées par le législateur, en particulier par la fixation des éléments qui concernent les conditions d'attribution notamment ceux relatifs à l'âge du bénéficiaire, par la définition précise de la nature des prestations dont il s'agit et la détermination des modes de fixation de ces prestations en tenant compte, le cas échéant, conformément à la loi, d'autres ressources par l'application de règles de cumul ;
(Rec. p. 23)

Décision n° 98-397 DC du 6 mars 1998

Loi relative au fonctionnement des conseils régionaux

5. Considérant, en premier lieu, que le principe de libre administration des collectivités locales, ainsi énoncé, n'interdit pas au législateur de fixer les conditions dans lesquelles les candidatures à la présidence de ces organes délibérants doivent être présentées, **dès lors qu'il ne prive pas ces derniers d'attributions effectives** ;
(Rec. p. 186)

Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

12. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée ;

13. Considérant qu'en égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ;
(Rec. p. 176)

II- Compétence du législateur pour fixer les grandes lignes de la composition d'une commission non purement consultative intervenant dans le domaine de la libre administration des collectivités locales

Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

En ce qui concerne l'article 6 :

7. Considérant que l'article 6 complète la section I du titre II de la loi du 7 janvier 1983 susvisée en y insérant notamment un article 34 ter aux termes duquel : "Une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire est créée dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse" ;

8. Considérant que les députés soutiennent que le législateur, en ne définissant pas les conditions dans lesquelles seront désignés les membres de cette conférence notamment ceux qui doivent représenter les collectivités territoriales a méconnu la compétence qu'il tient des articles 34 et 72 de la Constitution pour déterminer les garanties de la libre administration des collectivités territoriales ;

9. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 34 ter énonce que la conférence régionale "est composée de représentants de l'État et des exécutifs de la région, des départements, des communes et des groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique et social régional" ; que s'agissant de la collectivité territoriale de Corse, il précise qu'"elle est composée du représentant de l'État en Corse, du président du conseil exécutif, des présidents des conseils généraux, des représentants des communes et groupements des communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique, social et culturel de Corse" ; **qu'alors qu'il s'agit d'organismes consultatifs, le renvoi à un décret en Conseil d'État des conditions dans lesquelles sont désignés les membres de ces conférences n'est pas entaché d'incompétence négative du législateur ;**

(Rec. p. 183)

Décision n° 99-184 L du 18 mars 1999

Commission nationale du débat public (Renforcement de la protection de l'environnement)

2. Considérant que la Commission nationale du débat public peut être appelée à organiser un débat public sur les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics ; **qu'ainsi, sa création, qui met en cause les "principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources", placés dans le domaine de la loi par l'article 34 de la Constitution, ressortit à la compétence du législateur ;**

3. Considérant, en revanche, que la Commission nationale du débat public a pour seule mission d'organiser un débat et de dresser, à l'issue de celui-ci, un bilan dont le compte rendu est publié et mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ; **que ses travaux ne lient aucune autorité publique ; que, dès lors, la composition de la Commission nationale du débat public ne met pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, non plus qu'aucun des autres principes fondamentaux ou aucune des règles que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi ;**

(Rec. p. 65)

III - Compétence du législateur ordinaire pour instituer une nouvelle imposition et l'affecter à un établissement public

Décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984

Loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières

3. Considérant que, si, aux termes de l'article 2, avant-dernier alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 "seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année", cette règle doit être rapprochée tant de l'article 34 de la Constitution en vertu duquel "la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures" que de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, lequel précise que "les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature" ; **qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer soit dans une loi ordinaire, soit dans une loi de finances, sans qu'il y ait à distinguer selon que ces dispositions affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours** ; que, d'ailleurs, réserver aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement ; qu'ainsi l'article 2, avant-dernier alinéa, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ne faisait pas obstacle à la modification de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par l'ordonnance du 18 mai 1983 ;

4. Considérant que n'y faisaient pas davantage obstacle les articles 1er, 2, 2e alinéa, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, dans la mesure où elles placent dans la compétence des seules lois de finances la définition de l'équilibre économique et financier, la prévision et l'autorisation de l'ensemble des ressources de l'Etat ainsi que l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat, ces dispositions ne sauraient, lorsqu'il est recouru à la procédure législative ordinaire pour édicter une modification fiscale, avoir d'autre conséquence que l'obligation de prendre en compte dans une loi de finances rectificative ou, à tout le moins, dans la loi de règlement l'incidence budgétaire de la modification intervenue ; que cette obligation ne fait pas obstacle à ce qu'une loi édictant ou modifiant un impôt produise ses effets avant le dépôt de la loi de finances qui en traduira l'incidence sur l'équilibre du budget ; qu'ainsi l'ordonnance du 18 mai 1983 dont l'incidence sur l'équilibre du budget de 1983 a été intégrée dans la loi de finances rectificative du 24 décembre 1983, n'a méconnu aucune des exigences des articles 1er, 2, 2e alinéa, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

(Rec. p. 45)

Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000

(...)

- SUR L'ARTICLE 5 :

5. Considérant que cet article insère, au titre III du livre Ier du code de la sécurité sociale, un chapitre Ier quater intitulé : " Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale " ; que ce nouveau chapitre comprend les articles L. 131-8 à L. 131-11 ; que l'article L. 131-8 crée le fonds précité, lequel est un établissement public administratif, et en définit la mission qui est de " compenser le coût, pour la sécurité sociale, des exonérations de cotisations

patronales aux régimes de base de sécurité sociale " ; que les articles L. 131-9 et L. 131-10 énumèrent, respectivement, les dépenses et les recettes de ce nouveau fonds ; que ces recettes comprennent une fraction du produit du droit de consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 du code général des impôts, la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés instituée par l'article 6 de la loi déferée, la taxe générale sur les activités polluantes prévue à l'article 266 sexies du code des douanes que modifie l'article 7 de la loi déferée, une fraction du produit du droit de consommation sur les alcools prévu à l'article 403 du code général des impôts, la contribution sur les heures supplémentaires prévue par la loi sur la réduction négociée du temps de travail - actuellement soumise à l'examen du Conseil constitutionnel- ainsi qu'une contribution de l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances ;

6. Considérant, en premier lieu, que les requérants font grief à l'article 5, ainsi qu'aux articles 6 et 7, d'être étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'ils soutiennent à cet égard que ces dispositions n'affectent pas l'équilibre financier des régimes obligatoires de base, mais sont destinées à " organiser, directement ou indirectement, une partie du financement de la réduction du temps de travail ou à compenser les charges qu'elle fera naître " ; qu'elles " se rattachent donc exclusivement à une mesure de politique de l'emploi et ne concernent pas les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale " ;

7. Considérant qu'aux termes du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale : " Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base... " ;

8. Considérant que le fonds créé par l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale a pour objet de compenser la baisse des cotisations patronales aux régimes de sécurité sociale résultant à la fois des allègements de cotisations réservés aux entreprises ayant conclu un accord collectif de réduction du temps de travail et des diminutions de charges sur les bas salaires ; que tant les dépenses de ce fonds, énumérées à l'article L. 131-9, que ses recettes, prévues à l'article L. 131-10, sont de nature à affecter de façon significative l'équilibre général des régimes obligatoires de base ; que les produits de la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés, instituée par l'article 6, et de la taxe générale sur les activités polluantes, dont l'article 7 aménage sensiblement le régime, ont vocation à abonder de façon substantielle ledit fonds ; que les dispositions de ces articles relatives à l'assiette et aux modalités de calcul et de recouvrement de ces impositions sont inséparables de l'article 5 qui institue le fonds ; que, par suite, les articles 4, 5 et 6 de la loi constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble visant à répondre à un besoin de financement des régimes de base de sécurité sociale et sont au nombre des dispositions qui, en application du III de l'article L.O. 111-3 précité, peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

9. Considérant, en second lieu, que les sénateurs requérants font également valoir que l'article 5 ne pouvait modifier, sans être contraire à l'article 18 de l'ordonnance susvisée portant loi organique relative aux lois de finances, l'affectation d'une partie du droit de consommation sur les alcools prévu à l'article 403 du code général des impôts, qui aurait dû, selon eux, figurer dans la loi de finances pour 2000 ;

10. Considérant que ce droit de consommation a été affecté par l'article 43 de la loi de finances pour 1994 au fonds de solidarité vieillesse prévu à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale ; que, constituant une ressource d'un établissement public, il n'est pas soumis aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, lesquelles s'appliquent aux seules recettes de l'Etat ; que, dès lors, le grief doit être rejeté ;

(...)

16. Considérant enfin que, s'il était loisible au législateur d'instituer une nouvelle imposition sur le bénéfice des sociétés, il lui appartiendra, conformément au premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance susvisée portant loi organique relative aux lois de finances, d'autoriser chaque année sa perception dans la loi de finances initiale ;

(Rec. p. 143)

IV - En matière de taux d'imposition, la loi peut se contenter de fixer une « fourchette »

Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000

Loi de finances pour 2001

32. Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, il ne s'ensuit pas que le législateur doive fixer lui-même le taux de chaque impôt ; **qu'il lui appartient seulement de déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à arrêter le taux d'une imposition ; qu'en prévoyant que le barème de la nouvelle taxe est fixé dans la limite de 30 000 francs par demande d'inscription, le législateur n'a pas méconnu en l'espèce le champ de sa propre compétence ;**

(Rec. p. 211)

V - Compétence du pouvoir réglementaire pour fixer des seuils quantitatifs en dehors de la matière fiscale

22 décembre 1961 - Décision n° 61-17 L

Dispositions de l'article 13-1 et de l'article 14-1 alinéa 2 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 modifiant les articles L518 et L519 du Code de la Sécurité sociale et relatives au taux des allocations prénatale

Sur l'article 13-1 de l'ordonnance du 30 décembre 1958

1. Considérant que si, en ce qui concerne le régime particulier des allocations prénatales, l'existence même de ces allocations est au nombre des « principes fondamentaux de la Sécurité sociale » qui relèvent du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le taux desdites allocations et, par voie de conséquence, d'apporter les modifications dont ce taux est éventuellement susceptible de faire l'objet ;

2. **Considérant que l'article 13-1 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, codifié sous l'article 518, alinéa 2, du Code de la Sécurité sociale, se borne à modifier le taux des allocations mensuelles dont il s'agit ; que cette disposition a donc le caractère réglementaire ;**

(Rec. p. 43)

8 août 1985 - Décision n° 85-139 L

Nature juridique des dispositions contenues dans les textes suivants relatifs à la sécurité sociale

10. Considérant que les dispositions susvisées soumises au Conseil constitutionnel ont pour objet de fixer la compétence territoriale en matière d'appel des jugements des tribunaux des affaires de sécurité sociale et le taux d'incapacité déterminant la compétence en dernier ressort des commissions régionales du contentieux technique ; que ces règles de procédure sont de nature réglementaires