



Commentaire

Décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017

Département de La Réunion

(Fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 411858 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le département de La Réunion portant sur l'article 131 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Dans sa décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé les trois derniers alinéas du paragraphe I de cet article conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Les différentes lois de décentralisation ont progressivement conféré aux départements une compétence de droit commun dans le domaine social. Ils interviennent ainsi en matière d'aide sociale à l'enfance, servent des prestations en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées et mettent en œuvre la politique d'insertion et de lutte contre les exclusions. Il en résulte que leurs principales dépenses sont aujourd'hui les allocations individuelles de solidarité (AIS), qui se composent du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Plusieurs membres du Parlement et élus locaux ont déploré que ce transfert ne se soit pas accompagné « *de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations de solidarité* »¹.

Afin d'y remédier et s'inspirant d'autres dotations déjà versées par l'État aux

¹ Déclaration commune État-départements du 22 octobre 2012, citée dans le rapport n° 214 (Sénat – 2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2016, p. 561.

départements², l'article 131 de la loi du 29 décembre 2016 précitée a créé un « *fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales (...) connaissant une situation financière particulièrement dégradée* ». Il s'agissait, selon les travaux parlementaires, de « *permettre aux départements dans la situation la plus difficile de "passer l'année"* »³.

* En application du paragraphe I de l'article 131, le fonds exceptionnel comprend deux « *enveloppes* » : la première est destinée aux départements de métropole et à la métropole de Lyon, la seconde aux départements d'outre-mer et à certaines collectivités d'outre-mer (Guyane, Martinique, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon).

La même loi a ouvert à cette fin 200 millions d'euros de crédits sur le programme « *Concours spécifiques et administration* » de la mission « *Relation avec les collectivités territoriales* ».

Sur le fondement du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 131, la ventilation de ce montant entre les deux enveloppes a été opérée par décret : l'enveloppe consacrée à la métropole est de 170 millions d'euros, celle dédiée à l'outre-mer de 30 millions d'euros⁴. Cette ventilation était connue dès le débat parlementaire⁵.

Chacune des deux enveloppes se subdivise en trois « *parts* » dont les montants totaux sont fixés puis répartis par décret selon les modalités définies par l'article 131 (au paragraphe III pour la métropole, au paragraphe IV pour l'outre-mer).

* Le paragraphe II de l'article 131 définit les différents paramètres utilisés pour déterminer les départements éligibles au soutien financier puis pour répartir les fonds entre eux. Parmi les paramètres à prendre en compte figurent notamment : la population municipale au 1^{er} janvier 2015 ; le nombre de bénéficiaires des allocations et prestations sociales (RSA, APA, PCH et allocation compensatrice pour tierce personne [ACTP]) ; le taux d'épargne brute des collectivités (différence entre recettes réelles de fonctionnement et dépenses réelles de fonctionnement, rapportée au montant des mêmes recettes) ; le reste à charge des collectivités lié à l'exercice de leur compétence en matière de RSA.

² Notamment celle créée par l'article 70 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ Rapport n° 214 précité, p. 561.

⁴ Articles 1^{er} et 2 du décret n° 2017-615 du 24 avril 2017 pris en application de l'article 131 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 fixant les montants des enveloppes et les parts du fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales.

⁵ Comme en témoigne le rapport n° 4272 (AN – XIV^e législature) de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, déposé le 1^{er} décembre 2016, p. 650-651.

* Le paragraphe III de l'article 131 définit les critères de répartition des fonds de la « *première enveloppe* », dédiée aux départements de métropole et à la métropole de Lyon. Seules sont éligibles les collectivités dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements de métropole.

Les trois parts de cette enveloppe, qui peuvent être cumulées par une même collectivité, sont réparties de la manière suivante :

– pour être éligibles à la première part, les collectivités doivent présenter un taux d'épargne brute inférieur à 7,5 % et un taux des droits de mutation (mentionnés à l'article 1594 D du code général des impôts) au 1^{er} janvier 2016 de 4,50 %. La quote-part attribuée à la collectivité est déterminée en fonction du rapport entre la population de la collectivité éligible et son taux d'épargne brute⁶ ;

– pour être éligibles à la deuxième part, les collectivités doivent justifier d'un taux d'épargne brute inférieur à 11 % et d'un taux de dépenses sociales supérieur à la moyenne des taux des départements de métropole. La quote-part est déterminée en fonction du rapport entre le nombre total de bénéficiaires des trois allocations sociales (RSA, APA et PCH) et la population de la collectivité⁷ ;

– pour être éligibles à la troisième part, les collectivités doivent également justifier d'un taux d'épargne brute inférieur à 11 % et présenter un reste à charge en matière de RSA, par habitant, supérieur à la moyenne des restes à charge, par habitant, de l'ensemble des départements de métropole. La quote-part est ensuite déterminée selon des modalités détaillées au 3^o du B du paragraphe III, qui prévoit notamment qu'aucun département ne peut percevoir plus de 20 % du montant total de cette troisième part.

* Le paragraphe IV de l'article 131 définit les critères de répartition des fonds de la « *seconde enveloppe* », dédiée aux départements et collectivités d'outre-mer. Les critères d'éligibilité et d'attribution de ces trois parts sont identiques à ceux applicables à la métropole, à deux exceptions près : une prestation supplémentaire, l'ACTP, est prise en compte pour le calcul de la deuxième part⁸ ; le montant accordé au titre de la troisième part n'est pas plafonné.

⁶ 1 du A du paragraphe III et 1^o du B du paragraphe III de l'article 131.

⁷ 2 du A du paragraphe III et 2^o du B du paragraphe III de l'article 131.

⁸ 2^o du B du paragraphe IV de l'article 131.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le département de La Réunion a contesté devant le Conseil d'État le décret du 24 avril 2017 précité, pris en application de l'article 131 de la loi du 29 décembre 2016. À l'occasion de cette requête, il a soulevé une QPC portant sur cet article.

Par la décision du 22 septembre 2017 précitée, le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel au motif « *que le moyen tiré de ce qu'elle [cette disposition] porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité entre les collectivités territoriales en ce que, en méconnaissant l'étendue de sa compétence, elle institue deux enveloppes distinctes à destination d'une part, des départements de métropole et d'autre part, des départements et collectivités d'outre-mer en renvoyant au décret la détermination de leur montant, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le département requérant soutenait, d'une part, que ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi, au motif que le fonds qu'elles instituent comporte deux enveloppes, la première destinée aux collectivités de métropole et la seconde aux collectivités d'outre-mer. Cette différence de traitement, reposant sur un critère géographique, serait arbitraire et sans rapport avec l'objet de la loi, qui est de soutenir les collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée. Le département requérant reprochait, d'autre part, à ces mêmes dispositions, d'avoir renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer discrétionnairement le montant de chaque enveloppe. Il en résulterait une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence, dans des conditions de nature à affecter les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait « *sur les trois derniers alinéas du paragraphe I de l'article 131 de la loi du 29 décembre 2016* » (paragr. 3).

A. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante 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 ».

* Le Conseil constitutionnel a déjà contrôlé, sur le terrain du principe d'égalité devant la loi, des différences de traitement entre collectivités territoriales. Il juge ce principe applicable entre collectivités territoriales appartenant à des catégories de collectivités différentes lorsque l'objet de la loi ne justifie pas qu'il existe des différences de traitement entre celles-ci.

Dans sa décision n° 2004-503 DC, le Conseil contrôlait une disposition transférant les techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges et lycées aux départements et aux régions. Pour les départements et régions d'outre-mer, et compte tenu de leur situation particulière, l'entrée en vigueur cette disposition était « *subordonnée à un rééquilibrage des effectifs, de manière à ce que le nombre des personnels transférés corresponde à la moyenne des effectifs de référence dans l'ensemble des départements et régions* ». Or, le Conseil avait en l'espèce constaté que les écarts existant entre les besoins de TOS des collèges et lycées et les effectifs réels de ces personnels étaient plus importants dans certaines académies de métropole que dans certaines académies d'outre-mer : ces écarts ne constituaient donc pas, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à différer, par rapport à la métropole, le transfert des TOS dans les départements et régions d'outre-mer⁹.

Dans deux autres décisions, le Conseil constitutionnel a jugé, après avoir relevé que la ville de Paris était soumise à un régime particulier en raison de sa qualité de siège des pouvoirs publics, que cette circonstance ne la plaçait pas dans une situation différente des autres communes au regard de la législation sur le repos dominical, de sorte qu'une répartition particulière des pouvoirs entre la ville et l'État était, dans cette matière, contraire à la Constitution¹⁰.

Cependant, la jurisprudence constitutionnelle reconnaît au législateur un large pouvoir d'appréciation pour traiter de manière distincte les différentes collectivités territoriales.

Ainsi, dans sa décision n° 2016-589 QPC¹¹, le Conseil a jugé conformes à la

⁹ Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, cons. 15 à 18.

¹⁰ Décisions n° 2009-588 DC du 6 août 2009, *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, cons. 23 à 25 ; n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016, *Ville de Paris (Dérogations temporaires au repos dominical des salariés des commerces de détail à Paris)*, paragr. 6 à 8.

¹¹ Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, *Association des maires de Guyane et autres (Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie)*, paragr. 15 et 16.

Constitution les règles différentes régissant la répartition du produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie applicables, d'une part, à la collectivité territoriale de Guyane et aux communes guyanaises et, d'autre part, aux communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion :

« En application de l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, la dotation globale garantie est répartie uniquement entre les communes de ces collectivités. En application des dispositions contestées, en Guyane, cette dotation bénéficie, à hauteur de 35 % et dans la limite d'un plafond de 27 millions d'euros, à la collectivité territoriale de Guyane, tandis que les communes perçoivent le solde. Il en résulte une différence de traitement entre les communes de Guyane et les communes des autres territoires ultra-marins mentionnés ci-dessus.

« En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de la Guyane et des charges spécifiques auxquelles la collectivité territoriale de Guyane doit faire face en raison des contraintes liées à l'aménagement et au développement de ce territoire et à son contexte économique et social. Le législateur a ainsi établi une différence de traitement justifiée par un motif d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi qui est de déterminer les modalités de répartition du produit de l'octroi de mer. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté ».

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision n° 2017-678 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, exposé le dispositif mis en place par la loi du 29 décembre 2016.

Ainsi, il a indiqué, d'une part, que : *« Le premier alinéa du paragraphe I de l'article 131 de la loi du 29 décembre 2016 crée un fonds exceptionnel en faveur des collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée »* et, d'autre part, que *« Ce fonds vise à les soutenir dans le financement, pour l'année 2016, des dépenses sociales résultant du versement des allocations individuelles de solidarité »*. Il a précisé en outre que *« La même loi a ouvert deux cents millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au bénéfice de ce fonds »* (paragr. 4). Enfin, il a rappelé : *« En vertu des dispositions contestées, le fonds comporte deux enveloppes. La première est destinée aux départements de métropole et à la métropole de Lyon, la seconde aux départements d'outre-mer et à la Guyane, la Martinique, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les dispositions contestées renvoient au décret la détermination du montant de chacune des deux enveloppes »* (paragr. 5).

Ensuite, après avoir rappelé sa formulation de principe en matière d'égalité devant la loi (paragr. 6), le Conseil constitutionnel a relevé qu'« *En instituant deux enveloppes distinctes à destination, d'une part, des collectivités de métropole et, d'autre part, des collectivités d'outre-mer, le législateur a entendu tenir compte de la situation particulière de certaines d'entre elles et des charges spécifiques auxquelles elles doivent faire face en raison de leur contexte économique et social et du poids de leurs dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité* » (paragr. 7). Cette motivation faisait écho à celle retenue dans la décision n° 2016-589 QPC précitée.

Le Conseil a alors jugé que « *Cette différence de traitement est justifiée par un motif d'intérêt général et est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de soutenir les collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée* » (même paragr.). Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence

Depuis 2010¹², pour être invocable en QPC, le grief d'incompétence négative doit être articulé avec la méconnaissance alléguée d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution. Depuis sa décision n° 2012-254 QPC, le Conseil constitutionnel juge ainsi « *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* »¹³.

En l'espèce, le département requérant estimait qu'en s'abstenant de fixer lui-même les montants des deux enveloppes ou, à tout le moins, de définir des critères de répartition des fonds entre ces deux enveloppes, le législateur avait méconnu sa compétence dans des conditions affectant les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

Comme il l'avait fait dans sa récente décision n° 2017-665 QPC¹⁴, le Conseil constitutionnel a écarté ce grief en jugeant qu'en tout état de cause, le législateur n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence. Il n'a ainsi pas eu à se prononcer sur les conséquences d'une éventuelle incompétence négative sur le principe d'égalité : « *Si, selon l'article 34 de la Constitution, la "loi détermine*

¹² Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*.

¹³ Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines- Force ouvrière FNEM-FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.

¹⁴ Décision n° 2017-665 QPC du 20 octobre 2017, *Confédération générale du travail - Force ouvrière (Licenciement en cas de refus d'application d'un accord en vue de la préservation ou du développement de l'emploi)*, paragr. 17.

les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources", *il ne résulte ni de ces dispositions, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle, que le législateur était tenu de fixer lui-même le montant des enveloppes instituées par les dispositions contestées, ni de définir des critères de répartition du montant global du fonds entre ces deux enveloppes* » (paragr. 9). Le Conseil en a conclu : « *Par conséquent, et en tout état de cause, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur doit être écarté* » (même paragr.).

Après avoir considéré qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les trois derniers alinéas du paragraphe I de l'article 131 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.