

Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 - Communiqué de presse

Dans ses décisions du 30 juin 2011, le Conseil constitutionnel a appliqué à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sa jurisprudence désormais bien établie sur la libre administration des collectivités territoriales. À la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'article 72-2 de la Constitution dispose, en son quatrième alinéa, que « tout transfert de compétences entre l'État 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 ». Le contrôle des compensations financières au regard de cet article 72-2 absorbe celui qui pourrait être effectué au regard du seul principe de libre administration.

Ainsi, la Constitution distingue, d'une part, les transferts de compétences et, d'autre part, les créations et les extensions de compétences.

- Le transfert de compétences impose une compensation intégrale des charges transférées à la date de ce transfert : les ressources qui doivent être attribuées aux collectivités territoriales en contrepartie de leurs nouvelles charges doivent être équivalentes aux dépenses qui étaient celles de l'État à la date du transfert, sans considération pour l'évolution ultérieure de ces dépenses. L'article 72-2 de la Constitution n'impose pas, au fil du temps, une compensation glissante et permanente des charges transférées, il appartient seulement à l'État de maintenir le niveau des ressources transférées (n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003, n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005).
- Dans le cas d'une création ou d'une extension de compétences, le Conseil constitutionnel recherche d'abord s'il s'agit de compétences facultatives ou obligatoires. Dans le second cas, il vérifie qu'aux compétences nouvelles répond un mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire. C'est un contrôle moins poussé que dans le cas d'un transfert. L'article 72-2 de la Constitution impose alors seulement au législateur de prévoir, avec les compétences, des ressources allouées aux collectivités territoriales. Le législateur apprécie le niveau des ressources.

Le Conseil constitutionnel a fait application de ces principes constants aux QPC n° 2011-142 à 2011-145.

1 - Sous le n° 2011-142/145 QPC, le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 avril 2011 par le Conseil d'État de deux QPC posées par les départements de la Seine-Saint-Denis, de l'Hérault et de la Somme. D'autres départements avaient produit des mémoires contre la même loi. Ces QPC étaient dirigées contre les articles des lois de 2003, 2005 et 2008 relatives :

- à la compensation par l'État du transfert aux départements de la gestion et du financement de l'allocation de revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- aux charges résultant pour ces collectivités de la création du revenu minimum d'activité (RMA), de la réforme de l'allocation spécifique de solidarité et de la part de l'allocation de revenu de solidarité active correspondant à l'ancienne allocation de revenu de solidarité active ;
- aux modalités de la répartition du concours de l'État destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Les départements requérants soutenaient que ces dispositions méconnaissaient les articles 72 et 72-2 de la Constitution et ne permettaient de répondre, en l'absence de ressources suffisantes, ni à l'importance ni à l'augmentation des charges qu'ils supportent. Le Conseil constitutionnel a écarté l'ensemble de ces griefs et, sous une réserve, déclarée conforme à la Constitution les dispositions contestées.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il avait déjà jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées des lois de 2003 relatives au RMI et au RMA. Ces lois ont assuré le transfert de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice par l'État de ces compétences. En l'absence de changement des circonstances, le Conseil n'a pas réexaminé ces dispositions. En ce qui concerne la loi de 2005 qui est venue compléter le financement des compétences départementales en matière de RMI et RMA, le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé que cette loi, compte tenu de l'évolution des dépenses mises à la charge des départements, n'a pas eu pour effet d'entraver leur libre administration.

Pour le revenu de solidarité active (RSA), la part correspondant à l'allocation de parents isolés a également été accompagnée, lors du transfert de l'État aux collectivités locales, des ressources que lui consacrait l'État. Le Conseil a jugé que les dispositions législatives contestées n'ont pas davantage eu pour effet de dénaturer la libre administration des départements.

2 - Sous le n° 2011-143 QPC, le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 avril 2011 par le Conseil d'État d'une QPC posée par les départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault. D'autres départements avaient produit des mémoires dans le même sens. Cette QPC était dirigée contre les articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes handicapées et les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles dans leur rédaction issue de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les départements soutenaient notamment que les dispositions contestées entravaient la libre administration des départements en méconnaissance des articles 72 et 72-2 de la Constitution.

Le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est assuré par diverses ressources prévues par le législateur. En outre, aux termes des dispositions contestées, les charges nettes, résultant de la différence entre les dépenses exposées par les collectivités au titre de l'APA et le concours qu'elles reçoivent ne peuvent être supérieures à un pourcentage, fixé par voie réglementaire, du potentiel fiscal de chaque département. En cas de dépassement de ce pourcentage, les dépenses allant au-delà de ce seuil sont prises en charge en totalité par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), chargée, au nom de l'État, de contribuer au financement de cette prestation par les départements.

Pour assurer que le système ne conduise pas, compte tenu de l'évolution relative des ressources et des charges des départements, à une entrave de leur libre administration, ce qui serait contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2011-143 QPC, émis deux réserves :

- la première impose au pouvoir réglementaire, compte tenu de l'évolution des ressources financières des départements, d'ajuster le taux de charges nettes d'APA par rapport au potentiel fiscal assurant que chaque département peut bénéficier d'un concours qui permet que ne soit pas entravée sa libre administration. Aussi, si le taux de charges nettes fixé actuellement à 30 % du potentiel fiscal s'avérait trop élevé au point d'entraver la libre administration des départements, compte tenu des ressources financières dont ils bénéficient réellement, ce taux devrait être réduit ;
- la seconde réserve renvoie, notamment au législateur, le soin de prendre les mesures correctrices appropriées si l'augmentation des charges nettes d'APA faisait obstacle à la réalisation de cette garantie de ressources. Ainsi, si les ressources financières prévues par le législateur s'avéraient insuffisantes pour financer ce mécanisme de garantie, les pouvoirs publics devraient modifier les modalités de financement du concours pour en permettre l'augmentation.

Sous ces deux réserves, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions relatives à l'APA conformes à la Constitution.

3 - Sous le n° 2011-144 QPC, le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 avril 2011 par le Conseil d'État d'une QPC posée par les départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor. D'autres départements avaient produit des mémoires dans le même sens. Cette QPC était dirigée contre les articles L. 14-10-4, L. 14-10-5, L. 14-10-7 et L. 14-10-8 du code de l'action sociale et des familles, dans leur rédaction issue de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

La prestation de compensation du handicap a été créée par la loi du 11 février 2005. Elle a remplacé, de manière progressive, à compter du 1^{er} janvier 2006, l'allocation compensatrice pour tierce personne financée par les départements. Elle constitue, pour les départements, une extension de leurs compétences.

Le législateur a attribué diverses ressources financières aux départements pour accompagner cette extension de compétences. Là aussi, il a prévu que les charges nettes résultant de la différence entre les dépenses exposées au titre de prestation de compensation du handicap et les ressources reçues par les collectivités ne peuvent être supérieures à un pourcentage, fixé par voie réglementaire, du potentiel fiscal de chaque département. En cas de dépassement de ce pourcentage, les dépenses correspondant à la fraction de ce rapport qui dépasse ce seuil ne sont pas à la charge des départements.

Le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution sous les deux mêmes réserves que pour l'APA. D'une part, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer ce pourcentage à un niveau qui permette, compte tenu de l'ensemble des ressources des départements, que ne soit pas dénaturé le principe de la libre administration des collectivités territoriales. D'autre part, si la croissance des charges nettes faisait obstacle à la réalisation de la garantie prévue par l'article L. 14-10-7 du code précité, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées.