

Décision n° 2017-678 QPC
du 8 décembre 2017

(Département de La Réunion)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 22 septembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 411858 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour le département de La Réunion par la SCP Bouulloche, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-678 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 131 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour le département requérant par la SCP Bouulloche, enregistrées le 17 octobre 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 17 octobre 2017 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 28 novembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 131 de la loi du 29 décembre 2016 mentionnée ci-dessus prévoit :

« I. - Il est créé, pour 2016, un fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales mentionnées aux 1° et 2° du présent I, connaissant une situation financière particulièrement dégradée.

« Ce fonds comprend deux enveloppes, dont les montants sont répartis par décret, destinées, respectivement :

« 1° Aux départements de métropole et à la métropole de Lyon ;

« 2° Aux départements d'outre-mer, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, au Département de Mayotte ainsi qu'aux collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

« II. - Pour l'application du présent article :

« A. - Les données utilisées pour calculer les taux sont extraites des comptes de gestion 2015 ;

« B. - La population des collectivités mentionnées au I à prendre en compte est la population municipale légale en vigueur au 1er janvier 2015 et, pour le Département de Mayotte, celle du dernier recensement authentifiant la population ;

« C. - Le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active attribué par les collectivités mentionnées au I en application de l'article L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles est celui constaté au 31 décembre 2015 par le ministre chargé des affaires sociales ;

« D. - Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-1 du même code est celui recensé au 31 décembre 2015 par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;

« E. - Le nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap mentionnée à l'article L. 245-1 dudit code et de l'allocation compensatrice pour tierce personne mentionnée au même article L. 245-1, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est celui recensé au 31 décembre 2015 par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;

« F. - Le taux d'épargne brute d'une collectivité mentionnée au I est égal au rapport entre, d'une part, la différence entre les recettes réelles

de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement et, d'autre part, les recettes réelles de fonctionnement. Le montant versé au titre du fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté prévu à l'article 70 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 est pris en compte comme recette réelle de fonctionnement. Les opérations liées aux amortissements, aux provisions et aux cessions d'immobilisations ne sont pas prises en compte pour la définition des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement ;

« G. - Les dépenses sociales de la collectivité mentionnée au I s'entendent des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active en application de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, de l'allocation personnalisée d'autonomie définie à l'article L. 232-1 du même code et de la prestation de compensation du handicap définie à l'article L. 245-1 dudit code. Le taux de dépenses sociales est défini comme le rapport entre les dépenses sociales de la collectivité mentionnée au I et ses dépenses réelles de fonctionnement ;

« H. - Le reste à charge des collectivités mentionnées au I lié à l'exercice de leur compétence en matière de revenu de solidarité active correspond au solde entre :

« 1° Les dépenses exposées au titre de l'année 2015 par la collectivité au titre du revenu de solidarité active, en application de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles ;

« 2° La somme des recettes perçues par la collectivité, ainsi composées :

« a) Des montants de compensation dus en 2015 à la collectivité au titre du revenu de solidarité active, en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) et de l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 ;

« b) Du montant versé à la collectivité en 2015 en application de l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales ;

« c) De la part du solde résultant au titre de l'année 2015 de l'application de l'article L. 3335-3 du même code et des attributions versées au titre de l'année 2015 en application de l'article 42 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 correspondant au rapport entre :

« - la somme des dépenses relatives au revenu de solidarité active réalisées au titre de l'année 2015 par l'ensemble des collectivités mentionnées au I ;

« - la somme des dépenses relatives au revenu de solidarité active en application de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, à l'allocation personnalisée d'autonomie définie à l'article L. 232-1 du même code et à la prestation de compensation définie à

l'article L. 245-1 dudit code réalisées en 2015 par l'ensemble des collectivités mentionnées au I.

« III. - A. - La première enveloppe est divisée en trois parts dont les montants sont répartis par décret.

« Sont éligibles à la première enveloppe les collectivités mentionnées au 1° du I dont le potentiel financier par habitant, déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des collectivités mentionnées au 1° du I.

« 1. Sont éligibles à la première part de la première enveloppe les collectivités mentionnées au 1° du I dont le taux d'épargne brute est inférieur à 7,5 % et dont le taux applicable au 1^{er} janvier 2016 aux droits prévus à l'article 1594 D du code général des impôts est égal à 4,50 %.

« 2. Sont éligibles à la deuxième part de la première enveloppe les collectivités mentionnées au 1° du I dont le taux d'épargne brute est inférieur à 11 % et dont le taux de dépenses sociales est supérieur à la moyenne de ces mêmes taux exposés par les départements de métropole.

« 3. Sont éligibles à la troisième part de la première enveloppe les collectivités mentionnées au 1° du I dont le taux d'épargne brute est inférieur à 11 % et dont le reste à charge en matière de revenu de solidarité active par habitant est supérieur à la moyenne des restes à charge par habitant de l'ensemble des collectivités mentionnées au même 1°.

« B. - L'attribution revenant à chaque collectivité mentionnée au 1° du I éligible est déterminée :

« 1° Au titre de la première part, en fonction du rapport entre la population de la collectivité éligible et son taux d'épargne brute ;

« 2° Au titre de la deuxième part, en fonction du rapport entre, d'une part, le nombre total de bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap et, d'autre part, la population de la collectivité ;

« 3° Au titre de la troisième part, en application des modalités suivantes :

« a) Pour 70 %, en fonction du rapport entre le reste à charge en matière de revenu de solidarité active constaté pour chaque collectivité et le reste à charge de l'ensemble des collectivités mentionnées au 1° du I ;

« b) Pour 30 %, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges qui est fonction, à hauteur de 30 %, du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités mentionnées au 1° du I et le revenu par habitant de la collectivité et, à hauteur de 70 %, du rapport entre la part du nombre des bénéficiaires du revenu de solidarité active constatée dans la population de la collectivité et

cette même part constatée dans la population de l'ensemble des collectivités mentionnées au même 1°. Le revenu pris en considération est le dernier revenu imposable connu.

« Le montant attribué à chaque collectivité au titre de cette troisième part correspond à la somme des montants résultant des a et b du présent 3°, pondérée par l'écart relatif entre le reste à charge en matière de revenu de solidarité active par habitant du département éligible et ce même reste à charge moyen par habitant pour l'ensemble des collectivités mentionnées au 1° du I. Il ne peut dépasser 20 % du montant total de cette troisième part.

« IV. - A. - La seconde enveloppe est divisée en trois parts dont les montants sont répartis par décret.

« 1. Sont éligibles à la première part de la seconde enveloppe les collectivités mentionnées au 2° du I dont le taux d'épargne brute est inférieur à 7,5 % et dont le taux applicable au 1er janvier 2016 aux droits prévus à l'article 1594 D du code général des impôts est égal à 4,50 %.

« 2. Sont éligibles à la deuxième part de la seconde enveloppe les collectivités mentionnées au 2° du I dont le taux d'épargne brute est inférieur à 11 % et dont le taux de dépenses sociales est supérieur à la moyenne de ces mêmes taux exposés par l'ensemble de ces collectivités.

« 3. Sont éligibles à la troisième part de la seconde enveloppe les collectivités mentionnées au 2° du I dont le reste à charge au titre du revenu de solidarité active par habitant est supérieur à la moyenne des restes à charge par habitant de l'ensemble de ces collectivités.

« B. - L'attribution est déterminée :

« 1° Au titre de la première part, en fonction du rapport entre la population de la collectivité éligible et son taux d'épargne brute ;

« 2° Au titre de la deuxième part, en fonction du rapport entre, d'une part, le nombre total de bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie, de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de la prestation de compensation du handicap et, d'autre part, la population de la collectivité éligible ;

« 3° Au titre de la troisième part, en application des modalités suivantes :

« a) Pour 70 %, en fonction du rapport entre le reste à charge en matière de revenu de solidarité active constaté pour chaque collectivité éligible et le reste à charge de l'ensemble des collectivités mentionnées au 2° du I ;

« b) Pour 30 %, en application d'un indice synthétique de ressources et de charges qui est fonction, à hauteur de 30 %, du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités mentionnées au même 2° et le revenu par habitant de la collectivité et, à hauteur de 70 %, du rapport entre la part du nombre des bénéficiaires du

revenu de solidarité active constatée dans la population de la collectivité et cette même part constatée dans l'ensemble des collectivités mentionnées audit 2°. Le revenu pris en considération est le dernier revenu imposable connu.

« Le montant attribué à chaque collectivité au titre de cette troisième part correspond à la somme des montants résultant des a et b du présent 3°, pondérée par l'écart relatif entre le reste à charge en matière de revenu de solidarité active par habitant de la collectivité éligible et ce même reste à charge moyen par habitant pour l'ensemble des collectivités mentionnées au 2° du I ».

2. Le département requérant soutient, d'une part, que ces dispositions méconnaîtraient 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 reproche, 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.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les trois derniers alinéas du paragraphe I de l'article 131 de la loi du 29 décembre 2016.

4. 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. Ce fonds vise à les soutenir dans le financement, pour l'année 2016, des dépenses sociales résultant du versement des allocations individuelles de solidarité. La même loi a ouvert deux cents millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au bénéfice de ce fonds.

5. 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.

6. En premier lieu, selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité devant la loi 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.

7. 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. 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. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

8. En second lieu, 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.

9. Si, selon l'article 34 de la Constitution, la « *loi détermine 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. Par conséquent, et en tout état de cause, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur doit être écarté.

10. Les trois derniers alinéas du paragraphe I de l'article 131 de la loi du 29 décembre 2016, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent donc être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – 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 sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l’article 23-11 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 décembre 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 8 décembre 2017.