

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Par une décision du 22 septembre 2017, votre formation de jugement a renvoyé au Conseil constitutionnel une QPC, portant sur la conformité au principe d'égalité entre les collectivités territoriales de l'article 131 de la loi de finances rectificatives n° 2016-1918 du 29 décembre 2016. Par une décision n° 2017-678 QPC du 8 décembre 2017 sobrement motivée, le Conseil constitutionnel vous a répondu n'y déceler aucun problème. Vous devez en tirer les conséquences sur le recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret n° 2017-615 du 24 avril 2017 pris en application de l'article 131.

L'article 131 de la loi de finances rectificatives a pour objet de créer un fonds exceptionnel, alimenté par l'Etat à destination des collectivités territoriales dont la santé financière est mise à mal par le poids des charges endémiques que constituent les prestations sociales - le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), dont on sait que le transfert n'a pas été surcompensé par l'Etat... Ce fonds a beau être exceptionnel, il est le quatrième du genre depuis 2010.

Comme nous vous l'avons expliqué au stade de la QPC, l'architecture de ce fonds est extraordinairement complexe.

Sa première caractéristique est sa scission en deux enveloppes : la première destinée aux départements de métropole¹ ; la seconde destinée à l'Outre-mer. La raison d'être de cette division est d'éviter que les collectivités d'Outre-mer absorbent une part trop importante des fonds.

Sa seconde caractéristique est la division de chaque enveloppe en trois parts, dont chacune vise à répondre à une difficulté spécifique. A la première part de chaque enveloppe, émargent les collectivités dont la situation financière est critique au regard de leur taux d'épargne brute : celui-ci doit être inférieur à 7,5%². Emargent à la deuxième part les collectivités dont la situation financière est dégradée au regard de leur taux d'épargne brute : il doit être inférieur à 11% et combiné à un taux de dépenses sociales supérieur à la moyenne de ceux des autres collectivités éligibles à l'enveloppe. La troisième part concerne le reste à

¹ et à la métropole de Lyon.

² A condition tout de même que la collectivité ait pris le soin de fixer son taux de droits de mutation à titre onéreux au plafond de 4,5%

charge en matière de RSA : pour la métropole, un reste à charge supérieur à la moyenne y donne accès s'il se combine avec un taux d'épargne brute inférieur à 11% ; outre-mer, excéder la moyenne suffit. Encore faut-il préciser que pour l'enveloppe métropole, ces critères d'éligibilité se cumulent avec une condition d'éligibilité transversale, à savoir un potentiel financier moyen par habitant inférieur à 1,3 du potentiel financier moyen par habitant des départements de métropole.

Sa troisième caractéristique est l'homogénéité des critères d'attribution de chaque part au sein de chaque enveloppe. La loi prévoit que pour la première part, la répartition est fonction du rapport entre la population de la collectivité éligible et son taux d'épargne brute ; que pour la deuxième part, elle est fonction de la part des bénéficiaires des prestations sociales dans la population ; que pour la troisième part, elle est fonction pour 70 % du reste à charge en matière de RSA de la collectivité éligible par rapport à celui de ses homologues, et pour 30% d'un indice synthétique lui-même dépendant à 30% du revenu moyen par habitant et à 70% de la proportion de bénéficiaires du RSA, le tout encore pondéré 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 de l'enveloppe. Dans le détail, ces règles de calcul ne font apparaître que deux différences minimales entre enveloppe métropolitaine et enveloppe ultramarine : pour la deuxième part, les prestations sociales prises en compte n'incluent pas en métropole l'allocation compensatrice pour tierce personne, qui est incluse dans le calcul Outre-mer ; le montant que peut percevoir chaque département au titre de la troisième part est, en métropole seulement, plafonnée à 20% du montant total de cette troisième part.

De ces caractéristiques combinées se déduit que le fonds tel que créé par l'article 131 distingue en termes d'enveloppe entre les départements de métropole et les collectivités d'Outre-mer, mais applique ensuite à chacun de ces ensembles étanches des critères d'attribution pratiquement similaires. Vous aviez décelé dans ce constat une difficulté constitutionnelle : car vous estimiez qu'en créant deux enveloppes distinctes, sans aucun critère de ventilation entre enveloppes, le législateur avait posé le principe d'une différence de traitement entre outre-mer d'une part, métropole de l'autre, sans rapport objectif et rationnellement encadré avec l'objet de la loi. Le fond de l'affaire était que vous n'étiez guère séduits par les explications du ministre, consistant à déduire du fait que les collectivités d'outre-mer sont plus exposées que les autres aux prestations sociales, et connaissent donc une situation financière plus dégradée, la conséquence qu'il faut pouvoir veiller à leur donner plus ou moins d'argent qu'aux autres. Vous aviez en tête que si les collectivités d'outre-mer étaient plus exposées que les autres aux prestations sociales, alors cette spécificité devrait en toute logique être mécaniquement prise en compte grâce au libre jeu des critères dans le cadre d'une enveloppe unique. Et vous entendiez indiquer au Conseil constitutionnel qu'en distinguant deux enveloppes étanches, et pourtant gouvernées par de mêmes critères, le législateur créait la possibilité d'une répartition entre outre-mer et métropole s'abstrayant de critères rationnels propres aux difficultés à compenser, fondée sur la seule circonstance que certaines collectivités sont outre-mer et d'autre pas. Ce partage permettait par principe d'aider plus ou moins des collectivités dont les difficultés sont les mêmes (donc dans une même situation au regard de l'objet de la loi), au seul motif de l'un critère d'inclusion ou non dans l'ensemble « outre-mer » (donc au vu d'un critère sans rapport *a priori* avec l'objet de la loi).

Cette question a laissé de marbre le Conseil constitutionnel, qui a jugé 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. » Il a ajouté que cette différence de traitement « est justifiée par un motif d'intérêt général » - qu'il n'a pas été jusqu'à identifier - et « est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de soutenir les collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée ».

Cet épisode étant derrière vous, il faut vous intéresser au décret qui fixe, d'une part, le montant alloué à chaque enveloppe, d'autre part, le montant alloué à chaque part à l'intérieur des enveloppes. Sur le premier point, il a alloué 170 millions d'euros aux départements de métropole et 30 millions d'euros à l'enveloppe ultramarine. Sur le second point, il a réparti la première enveloppe en 38,25 millions d'euros pour chacune des deux premières parts et 93,5 millions d'euros pour la troisième, et la seconde enveloppe en 8 millions pour chacune des deux premières parts et 14 millions pour la troisième.

Ce n'est pas tant la répartition globale qui contrarie le département de La Réunion, que la place que prend la Guyane dans l'enveloppe ultra-marine. Il faut dire que compte tenu des dépenses que ce département assume et de son taux d'épargne négatif, il absorbe 92% de la première part de l'enveloppe ultra-marine. C'est ce qui explique que le Gouvernement ait accepté, notamment pour satisfaire aux revendications du conseil départemental de la Réunion, de ramener le montant de cette deuxième part ultra-marine des 15 millions initialement envisagés à 8 millions seulement, le solde étant réparti entre les autres parts moins exclusivement captées par le département de la Guyane.

Quoi qu'il en soit, les moyens sont très nombreux mais beaucoup moins sérieux que ne l'était la QPC et c'est plutôt par souci de vous suites de cette dernière que nous avons porté l'affaire en réunions.

Les trois moyens de légalité externe, d'abord, seront rapidement écartés. Le décret n'est pas irrégulier faute de consultation préalable des collectivités concernées, aucun texte n'imposant une telle consultation. Le décret n'avait bien évidemment pas à être motivé. Et il n'est pas possible de dire que le décret empiète sur le domaine réservé à la loi en ce qu'il fixe le montant des enveloppes, dès lors que le Conseil constitutionnel a expressément jugé qu'il ne résulte ni de l'article 34, ni d'aucune autre disposition constitutionnelle, « que le législateur était tenu de fixer lui-même le montant des enveloppes instituées par les dispositions contestées, [ou] de définir des critères de répartition du montant global du fonds entre ces deux enveloppes. »

Le sort des trois premiers moyens de légalité interne est également réglé par la décision du Conseil constitutionnel. Celui-ci a jugé que le législateur avait pu, sans méconnaître aucune disposition constitutionnelle, répondre à la différence de situation entre collectivités de métropole et collectivités ultramarines par la réalisation de deux enveloppes consacrées chacune à l'un de ces ensembles. Le moyen tiré de ce que le décret serait privé de base légale en raison de l'inconstitutionnalité de la loi tombe de ce fait. Il en va de même des moyens tirés de ce que le décret fait, en méconnaissance du principe d'égalité et d'un prétendu principe d'assimilation entre collectivités d'outre-mer et de métropole, porter aux seuls départements d'outre-mer le poids pris par les collectivités de Saint-Martin et surtout de la Guyane dans le dispositif au lieu de le lisser entre tous les départements. Car cette concentration du droit de tirage de Saint-Martin et de la Guyane sur le montant global alloué aux seules collectivités d'outre-mer résulte mécaniquement de la scission en deux enveloppes,

posée par le législateur et sur lequel le décret ne pouvait pas revenir. Et comme c'est de cette scission en deux enveloppes que la requête fait découler une prétendue méconnaissance du principe d'assimilation des collectivités d'outre-mer et de métropole, ce moyen est tout aussi inopérant à l'encontre du décret. De toute façon, le principe d'assimilation législative auquel la requête entend se référer a pour seule portée que, sauf exceptions ou adaptations, le droit métropolitain est applicable de plein droit à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion. Il n'a donc rien à voir avec une quelconque obligation de traiter les collectivités d'outre-mer et de métropole dans le cadre d'une enveloppe commune. En réalité, derrière cette invocation maladroite se cache une dénonciation de la démarche consistant à traiter les collectivités d'outre-mer en vertu de l'idée qu'elles assument en moyenne plus de dépenses sociales que la plupart des autres, et ce alors même qu'on imagine mal le législateur réserver pour le même motif une enveloppe distincte aux départements métropolitains dont le reste à charge est parfois plus important qu'outre-mer, par exemple en Seine-Saint-Denis. Mais ce point relevait de la QPC et n'est plus saisissable à l'encontre du décret.

Un quatrième groupe de moyens est tiré de ce qu'en attribuant au département de La Réunion un montant d'aide insuffisant pour faire face aux dépenses d'aide sociale qui lui incombent, le décret méconnaît les principes constitutionnels d'autonomie financière et de libre administration des collectivités territoriales. Mais nous croyons difficile d'admettre l'opérance de tels principes à l'encontre d'un décret mettant en œuvre un dispositif d'aide exceptionnelle aux collectivités. Car si les principes invoqués interdisent au gouvernement d'entraver démesurément l'autonomie financière des collectivités, que ce soit en augmentant leurs dépenses obligatoires (décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000), ou en réduisant leurs ressources propres (Cons. const., déc. no 91-298 DC du 24 juillet 1991 ; v. ensuite, n° 98-402 DC du 25 juin 1998 ; n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 ; n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 ; n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 ; n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002), tout en exigeant une compensation juste des transferts, aucune exigence ne s'impose à l'Etat lorsque, loin de peser sur les dépenses ou de réduire les financements, il prend l'initiative d'ajouter aux modalités de compensation d'un transfert de compétence des ressources exceptionnelles (v. décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 17). Dès lors que les requérants ne critiquent pas les modalités structurelles de compensation des transferts, dont le Conseil constitutionnel a au demeurant estimé qu'elles étaient conformes à la Constitution, il n'y pas de sens à se plaindre que de l'argent versé « en plus » serait responsable de difficultés de fonctionnement. Même réponse sur le fondement de la méconnaissance du principe selon lequel une personne publique ne doit pas payer une somme qu'elle ne doit pas (il ne s'agit en tout état de cause pas de faire payer les départements) et de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, qui décline le principe de compensation des transferts de compétences, et ne saurait donc être mis à mal par le décret compte tenu de son objet.

Le dernier moyen est tiré de ce que l'édiction du décret plus de quatre mois après la promulgation de la loi de finances rectificative qui arrêta le principe du fond a porté une atteinte à la sécurité juridique préjudiciable aux départements, qui avaient besoin de connaître la répartition des fonds pour préparer leur budget primitif. Mais l'éventuel retard mis à édicter une disposition réglementaire est sans incidence sur sa légalité (CE, 23 avril 1958, *Syndicat CGT-FO de l'administration centrale du ministère de l'intérieur*, p. 227) – c'est tout au plus, même si nous y croyons peu en l'espèce, une question de responsabilité.

PCMNC – Rejet.