

Nos 346205, 346239

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- DEPARTEMENT DE LA SEINE-  
SAINT-DENIS  
- DEPARTEMENT DE L'HERAULT

M. Jean Lessi  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies)

Mme Claire Landais  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 1<sup>ère</sup> sous-section  
de la Section du contentieux

Séance du 6 avril 2011  
Lecture du 20 avril 2011

Vu I° sous le n° 346205, l'ordonnance n° 1006740 du 28 janvier 2011, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président de la 2<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Montreuil, avant qu'il soit statué sur la demande du DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS tendant à l'annulation de la décision du Premier ministre du 11 mai 2010 refusant de lui verser la somme de 15 781 000 euros en réparation du préjudice subi du fait de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses engagées par le département au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2009 et 2010, avec intérêts et capitalisation, a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, de transmettre au Conseil d'Etat le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 12 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes handicapées et des articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 décembre 2010 au greffe du tribunal administratif de Montreuil, présenté par le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, représenté par le président du conseil général, domicilié Hôtel du département à Bobigny Cedex (93006), en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

.....

Vu, II° sous le n° 346239, l'ordonnance n° 1005161 du 25 janvier 2011, enregistrée le 31 janvier 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président de la 5<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Montpellier, avant qu'il soit statué sur la

demande du DEPARTEMENT DE L'HERAULT tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à ce que lui soit versée une somme de 433 398 268 euros au titre de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses engagées au titre de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie entre 2002 et 2009, assortie des intérêts légaux à compter de la demande préalable du 20 mai 2010 et de la capitalisation de ceux-ci, a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, de transmettre au Conseil d'Etat le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, des articles 11 et 12 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ainsi que de l'article L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 décembre 2010 au greffe du tribunal administratif de Montpellier, présenté par le DEPARTEMENT DE L'HERAULT, représenté par le président du conseil général, domicilié Hôtel du département, 1000, rue d'Alco à Montpellier (34087), en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son article 61-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 ;

Vu la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, notamment son article 1<sup>er</sup> ;

Vu la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, notamment ses articles 11 et 12 ;

Vu la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-447-DC du 18 juillet 2001 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Lessi, Auditeur,

- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et autres, de la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du DEPARTEMENT DE L'HERAULT, du département de l'Isère et autres, de la SCP Boutet, avocat du département de Saône-et-Loire, de la SCP Bouilloche, avocat du département du Territoire de Belfort et de la SCP Coutard, Mayer, Munier-Apaire, avocat du département des Alpes de Haute-Provence et du département du Puy-de-Dôme,

- les conclusions de Mme Claire Landais, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et autres, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du DEPARTEMENT DE L'HERAULT, du département de l'Isère et autres, à la SCP Boutet, avocat du département de Saône-et-Loire, à la SCP Bouilloche, avocat du département du Territoire de Belfort et à la SCP Coutard, Mayer, Munier-Apaire, avocat du département des Alpes de Haute-Provence et du département du Puy-de-Dôme ;

Considérant que les mémoires visés ci-dessus présentent à juger la question de la conformité à la Constitution des mêmes dispositions législatives ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et le DEPARTEMENT DE L'HERAULT demandent au Conseil d'Etat de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que des articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles issus de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances ;

Sur les interventions :

Considérant que le département du Territoire de Belfort, le département des Alpes de Haute-Provence, le département du Puy-de-Dôme, le département de Meurthe-et-Moselle, le département de la Gironde, le département du Pas-de-Calais, le département de Vaucluse, le département de l'Allier, le département de Saône-et-Loire, le département de la Haute-Vienne, le département du Doubs, le département d'Ille-et-Vilaine, le département de l'Essonne, le département de Seine-et-Marne, le département du Gard, le département de l'Isère, le département des Deux-Sèvres, le département des Côtes d'Armor, le département de l'Eure, le département de l'Oise, le département du Nord, le département de l'Aisne, le département des Pyrénées Orientales et le département de la Dordogne ont présenté, à l'occasion de litiges pendants devant un tribunal administratif, des questions prioritaires de constitutionnalité mettant également en cause la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions législatives contestées par le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et par le DEPARTEMENT DE L'HERAULT ; que les tribunaux saisis de ces questions ont différé leur décision en application des dispositions de l'article R. 771-6 du code de justice administrative, selon lesquelles une juridiction peut procéder ainsi, lorsqu'elle est saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause, par les mêmes motifs, une disposition législative dont le Conseil d'Etat est déjà saisi, jusqu'à ce qu'elle soit informée de la décision du Conseil d'Etat ou, le cas échéant, du Conseil constitutionnel ; que, dès lors, les départements mentionnés ci-dessus justifient d'un intérêt les rendant recevables à intervenir devant le Conseil d'Etat au soutien de la demande de renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité invoquée par le DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et par le DEPARTEMENT DE L'HERAULT ; que toutefois, le Conseil d'Etat, saisi en application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, ne pouvant examiner des motifs d'inconstitutionnalité qui n'ont pas été soumis au tribunal administratif qui lui a transmis la question, seuls sont recevables ceux de ces motifs que les départements intervenants établissent avoir invoqués devant les tribunaux administratifs qui ont différé leurs décisions ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

Considérant, en premier lieu, que le Conseil constitutionnel, dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 2001-447-DC du 18 juillet 2001, a déclaré l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 juillet 2001, relatif notamment à la fixation du concours versé aux départements par le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie au titre des charges exposées par eux au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, conforme à la Constitution ; que le DEPARTEMENT DE L'HERAULT ne peut utilement soutenir que l'introduction dans la Constitution de l'article 72-2 par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, en ce que cet article énonce à son quatrième alinéa le principe selon lequel toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi, serait constitutive d'un changement dans les circonstances de droit justifiant un réexamen de la disposition législative contestée, dès lors que ces nouvelles dispositions constitutionnelles, eu égard à leur objet, ne sont applicables qu'aux lois relatives à des compétences créées ou étendues postérieurement à leur entrée en vigueur ; que, de même, aucun changement dans les circonstances de fait intervenu entre cette décision et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions issues de la loi du 30 juin 2004 applicables à la compensation des charges exposées par les départements au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, qui ont substitué de nouvelles modalités de compensation à celles qui résultaient des dispositions de la loi du 20

juillet 2001, n'est de nature à justifier que la conformité de ces dernières dispositions à la Constitution, en particulier au principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé à son article 72, soit à nouveau examinée par le Conseil constitutionnel ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article 11 de la loi du 30 juin 2004 prévoit que : « Les produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont constitués par : 1° Une contribution au taux de 0,3 % due par les employeurs privés et publics. (...) / 2° Une contribution additionnelle au prélèvement social mentionné à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale et une contribution additionnelle au prélèvement social mentionné à l'article L. 245-15 du même code. (...) / 3° Une fraction de 0,1 point du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6, L. 136-7 et L. 136-7-1 du même code ; (...) / 4° Une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse (...) » ; qu'aux termes de l'article 12 de cette loi : « 1 - Les charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont constituées, pour l'année 2004, par : (...) 3° Un concours versé aux départements, destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie visée à l'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles. / Le montant de ce concours est réparti selon les modalités prévues au II du présent article. / Cette charge est retracée dans une section spécifique abondée par : a) Le produit de la contribution sociale généralisée mentionné au 3° de l'article 11, sous réserve des dispositions prévues au 4° du présent I ; / b) 70 % du solde disponible, après application du 1° du présent I, des produits des contributions visées aux 1° et 2° de l'article 11 ; / c) Le produit prévu au 4° de l'article 11 (...) » ; que ce même article 12 prévoit que ce concours est réparti entre les différents départements en fonction de quatre critères, nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie, potentiel fiscal, nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, pondérés dans des conditions fixées par voie réglementaire ; qu'il précise, en outre, que « le rapport entre, d'une part, les dépenses réalisées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département après déduction du montant ainsi réparti et, d'autre part, leur potentiel fiscal ne peut être supérieur à un taux fixé par voie réglementaire », le surplus des dépenses étant alors intégralement pris en charge par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; que les sommes consacrées à la prise en charge de ce surplus viennent en déduction des concours alloués aux départements dont les dépenses restent inférieures à ce même plafond ; que l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi du 11 février 2005 prévoit que la section du budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie consacrée au financement du concours versé aux départements afin de couvrir une partie des dépenses qu'ils exposent au titre de la prestation d'allocation personnalisée d'autonomie retrace, en ressources, « 20 % du produit des contributions visées aux 1° et 2° de l'article L. 14-10-4, le produit mentionné au 4° du même article et le produit de la contribution sociale généralisée mentionné au 3° du même article, diminué du montant mentionné au IV du présent article » ; que les dispositions de l'article L. 14-10-6 du même code reprennent en substance les modalités de répartition de ce concours résultant de l'article 12 de la loi du 30 juin 2004 ;

Considérant, d'une part, que ces dispositions sont, au sens et pour l'application de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, applicables aux litiges dont sont saisis les tribunaux administratifs de Montreuil et de Montpellier, relatifs aux refus du Premier ministre d'indemniser les DEPARTEMENTS DE LA SEINE-SAINT-DENIS et de L'HERAULT pour le préjudice subi en raison de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses exposées par eux au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, respectivement en 2009 et 2010 et entre 2002 et 2009 ;

Considérant, d'autre part, que ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ;

Considérant, enfin, que les départements requérants soutiennent notamment, d'une part, que l'ensemble de ces dispositions ne comportaient pas initialement de garanties suffisantes permettant de prévenir toute entrave à l'exercice de la libre administration de nombre de départements et, d'autre part, qu'en raison de l'évolution défavorable des charges exposées par eux au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, amplifiée par une dynamique moindre des ressources disponibles pour en assurer le financement, et compte tenu, en outre, de la situation différenciée des départements au regard de l'évolution de ces charges, elles ne seraient désormais plus de nature à garantir l'absence d'entrave à leur libre administration ; qu'elles méconnaîtraient, par suite, le principe énoncé à l'article 72 de la Constitution ; que ce moyen soulève une question nouvelle qui présente, en outre, un caractère sérieux ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée par les DEPARTEMENT DE L'HERAULT et de la SEINE SAINT-DENIS en tant qu'elle porte sur l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 20 juillet 2001 ; qu'en revanche, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée en tant qu'elle porte sur les articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 ainsi que sur les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles issus de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions du département du Territoire de Belfort, du département des Alpes de Haute-Provence, du département du Puy-de-Dôme, du département de Meurthe-et-Moselle, du département de la Gironde, du département du Pas-de-Calais, du département de Vaucluse, du département de l'Allier, du département de Saône-et-Loire, du département de la Haute-Vienne, du département du Doubs, du département d'Ille-et-Vilaine, du département de l'Essonne, du département de Seine-et-Marne, du département du Gard, du département de l'Isère, du département des Deux-Sèvres, du département des Côtes d'Armor, du département de l'Eure, du département de l'Oise, du département du Nord, du département de l'Aisne, du département des Pyrénées Orientales et du département de la Dordogne sont admises.

Article 2 : La question de la conformité à la Constitution des articles 11 et 12 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, ainsi que des articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles issus de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le tribunal administratif de Montpellier en tant qu'elle porte sur l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS, au DEPARTEMENT DE L'HERAULT, aux départements du Territoire de Belfort, des Alpes de Haute-Provence, du Puy-de-Dôme, de Meurthe-et-Moselle, de la Gironde, du Pas-de-Calais, de Vaucluse, de l'Allier, de Saône-et-Loire, de la Haute-Vienne, du Doubs, d'Ille-et-Vilaine, de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Gard, de l'Isère, des Deux-Sèvres, des Côtes d'Armor, de l'Eure, de l'Oise, du Nord, de l'Aisne, des Pyrénées Orientales et de la Dordogne, à la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, au ministre du travail, de l'emploi et de la santé et au Premier ministre.

Copie en sera adressée pour information au tribunal administratif de Besançon, au tribunal administratif de Paris, au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, au tribunal administratif de Nancy, au tribunal administratif de Bordeaux, au tribunal administratif de Lille, au tribunal administratif de Nîmes, au tribunal administratif de Dijon, au tribunal administratif de Limoges, au tribunal administratif de Rennes, au tribunal administratif de Versailles, au tribunal administratif de Melun, au tribunal administratif de Grenoble, au tribunal administratif de Poitiers, au tribunal administratif de Rouen, au tribunal administratif d'Amiens, au tribunal administratif de Montpellier et au tribunal administratif de Montreuil.

