

Nos 346227, 347269

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- DEPARTEMENT DE L'HERAULT
- DEPARTEMENT DES COTES
D'ARMOR

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies)

M. Jean Lessi
Rapporteur

Sur le rapport de la 1^{ère} sous-section
de la Section du contentieux

Mme Claire Landais
Rapporteur public

Séance du 6 avril 2011
Lecture du 20 avril 2011

Vu, 1^o sous le n^o 346227, l'ordonnance n^o 1005165 du 25 janvier 2011, enregistrée le 31 janvier 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président de la 5^{ème} 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 du Premier ministre refusant de lui verser une somme de 21 127 126 euros, majorée des intérêts légaux capitalisés à la date du 25 novembre 2010 et à chaque échéance annuelle, au titre de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses exposées par le département au titre de la prestation de compensation du handicap entre 2006 et 2009, a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance n^o 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 55 de la loi n^o 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances et, en tant que cet article y fait renvoi pour le financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, des dispositions de l'article 9, 11, 12 et 14 de la loi n^o 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-7 du code de l'action sociale et des familles ;

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^o 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

.....

Vu, II° sous le n° 347269, l'ordonnance n° 1005300-QPC du 3 mars 2011, enregistrée le 7 mars 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le tribunal administratif de Rennes, avant qu'il soit statué sur la demande du DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR tendant à condamner l'Etat à lui verser une somme de 900 000 euros en réparation du préjudice subi du fait de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses exposées au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) de 2006 à 2009, 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 la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles 60 et 61 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 décembre 2010 au greffe du tribunal administratif de Rennes, présenté par le département des Côtes d'Armor, représenté par le président du conseil général, domicilié Hôtel du département, 11, place du Général de Gaulle à Saint-Brieuc (22023), 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. 14-10-2, L. 14-10-4, L. 14-10-5, L. 14-10-7 et L. 14-10-8 ;

Vu la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, notamment son article 55 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Lessi, Auditeur,

- les observations de la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du DEPARTEMENT DE L'HERAULT et autres, de la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR et du département de la Seine-et-Marne, et de la SCP Gaschignard, avocat du département des Deux-Sèvres,

- les conclusions de Mme Claire Landais, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du DEPARTEMENT DE L'HERAULT et autres, à la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR et du département de la Seine-et-Marne, et à la SCP Gaschignard, avocat du département des Deux-Sèvres ;

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 la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le DEPARTEMENT DE L'HERAULT doit être regardée comme portant sur les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-7 du code de l'action sociale et des familles, qui sont également contestés par le DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR, ainsi que sur les articles L. 14-10-2, L. 14-10-4, L. 14-10-6 et L. 14-10-8 du même code en tant que ces derniers reprennent respectivement, en vertu de l'article 55 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, les dispositions des articles 9, 11, 12 et 14 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;

Sur les interventions :

Considérant que le département des Deux-Sèvres, le département de Meurthe-et-Moselle, le département de l'Allier, le département de l'Essonne, le département de l'Isère, le département de Vaucluse, le département de la Seine-et-Marne, le département de l'Oise, le département du Nord, le département des Pyrénées Orientales et le département de la Dordogne ont présenté, à l'occasion de litiges pendant 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 L'HERAULT et le DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR ; 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 L'HERAULT et

le DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR ; 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 les dispositions de l'article 9 de la loi du 30 juin 2004, codifiées par l'article 55 de la loi du 11 février 2005 à l'article L. 14-10-2 du code de l'action sociale et des familles, qui sont relatives au statut et au régime de recrutement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ainsi qu'aux contrôles auxquels celle-ci est soumise, ne sauraient être regardées comme applicables au litige dont est saisi le tribunal administratif de Montpellier, relatif au refus du Premier ministre d'indemniser le DEPARTEMENT DE L'HERAULT au titre de la compensation par l'Etat, regardée par ce département comme insuffisante, des dépenses exposées par lui au titre de la prestation de compensation du handicap entre 2006 et 2009 ; que, de même, les dispositions du II de l'article 12 de la loi du 30 juin 2004, reprises à l'article L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles, qui sont relatives, en particulier, au concours versé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie afin de compenser une partie des dépenses exposées par les départements au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, ne sauraient être regardées comme applicables au présent litige ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi du 11 février 2005 détermine les produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, notamment « 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 (...) » ; qu'il résulte de l'article L. 14-10-5 du même code, en particulier de son III, qu'une section du budget de la Caisse est consacrée à la prestation de compensation du handicap et retrace « a) En ressources, une fraction au moins égale à 26 % et au plus égale à 30 % du produit des contributions visées aux 1° et 2° de l'article L. 14-10-4 ; / b) En charges, un concours versé aux départements dans la limite des ressources mentionnées au a, destiné à couvrir une partie du coût de la prestation de compensation et un concours versé pour l'installation ou le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées. Les montants de ces concours sont répartis selon les modalités prévues à l'article L. 14-10-7. (...) » ; que l'article L. 14-10-7 du même code précise les critères de répartition entre les départements des deux concours mentionnés au b) de l'article L. 14-10-5 et prévoit, en outre, que le rapport entre les dépenses exposées par un département au titre de la prestation du handicap minorées du montant du concours reçu de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à ce titre et son potentiel fiscal ne peut dépasser un taux fixé par voie réglementaire, le surplus des dépenses étant pris en charge par la Caisse et venant en diminution des concours versés aux autres départements dont le rapport mentionné ci-dessus reste inférieur à ce même taux ; que l'article L. 14-10-8 du même code prévoit que les produits du placement des disponibilités de la Caisse excédant ses besoins de trésorerie sont affectés au financement des charges mentionnées aux II et III de l'article L. 14-10-5 ;

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 le tribunal administratif de Montpellier et le tribunal administratif de Rennes ;

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 dénaturation du principe de 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 la prestation de compensation du handicap, 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'une telle dénaturation ; qu'elles méconnaîtraient ainsi les articles 72 et 72-2 de la Constitution ; que ce moyen soulève une question nouvelle ;

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 le DEPARTEMENT DE L'HERAULT en tant qu'elle porte sur les dispositions des articles L. 14-10-2 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles ; qu'en revanche, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée par ce département ainsi que celle qu'invoque le DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR en tant qu'elles portent sur 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, issus de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions du département des Deux-Sèvres, du département de Meurthe-et-Moselle, du département de l'Allier, du département de l'Essonne, du département de l'Isère et du département de Vaucluse, du département de la Seine-et-Marne, du département de l'Oise, du département du Nord, du département des Pyrénées Orientales et du département de la Dordogne sont admises.

Article 2 : 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 les articles L. 14-10-2 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles.

Article 3 : La question de la conformité à la Constitution des 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, issus de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au DEPARTEMENT DE L'HERAULT, au DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR, aux départements des Deux-Sèvres, de Meurthe-et-Moselle, de l'Allier, de l'Essonne, de l'Isère, de Vaucluse, de la Seine-et-Marne, de l'Oise, du

Nord, 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 au tribunal administratif de Montpellier, au tribunal administratif de Rennes, au tribunal administratif de Poitiers, au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, au tribunal administratif de Grenoble, au tribunal administratif de Versailles, au tribunal administratif de Nancy, au tribunal administratif de Nîmes, au tribunal administratif de Melun, au tribunal administratif d'Amiens, au tribunal administratif de Lille et au tribunal administratif de Bordeaux.