

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N°1601891

PRÉFET DU HAUT-RHIN

Mme Emeline Theulier de Saint-Germain
Rapporteur

M. Henri Simon
Rapporteur public

Audience du 21 septembre 2016
Lecture du 5 octobre 2016

04-01-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Strasbourg

(4ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 31 mars 2016, et un mémoire, enregistré le 25 juillet 2016, le préfet du Haut-Rhin demande au tribunal d'annuler la délibération du 5 février 2016 par laquelle le conseil départemental du Haut-Rhin a approuvé le principe d'instaurer un dispositif de service individuel bénévole que pourraient effectuer les bénéficiaires du revenu de solidarité active, auprès d'une structure telle qu'une association ou une collectivité, à raison d'une moyenne de sept heures hebdomadaires et qui conditionnerait le versement de cette allocation.

Le préfet soutient que :

- la délibération attaquée n'est pas une mesure préparatoire ; c'est sur son fondement que l'obligation de bénévolat pourra être imposée aux allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ; en tout état de cause, le déféré est recevable ;
- le conseil départemental est incompétent pour définir une nouvelle condition d'attribution du RSA ; aucune disposition du code de l'action sociale ne permet au conseil départemental d'adapter les dispositions qu'il comporte aux circonstances locales ;
- la délibération méconnaît le principe d'égalité ; seule la loi peut assouplir le principe ;
- le département ne peut se prévaloir d'un transfert de compétences ; la loi confie au président du conseil départemental l'attribution du RSA et l'orientation des bénéficiaires mais non la définition des règles et conditions d'attribution ;
- le département ne peut pas imposer des obligations aux bénéficiaires du RSA de manière unilatérale ;

- les cas de suspension du versement du RSA sont limitativement définis à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles ; il ne peut y avoir de cas supplémentaires de suspension à l'initiative du département ;
- la délibération ne prend pas en compte les différentes catégories de bénéficiaires du RSA ni les situations individuelles ;
- imposer des heures de bénévolat constitue un détournement du droit du travail.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 juin et 9 septembre 2016, le département du Haut-Rhin, représenté par la SCP Marc Levis, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le département soutient que la requête est irrecevable et que les moyens soulevés par le préfet du Haut-Rhin ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct enregistré le 21 juin 2016, et un mémoire complémentaire enregistré le 24 août 2016, le département du Haut-Rhin conclut à ce que le Tribunal transmette au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité tirée de ce que les articles 2, 4, 6 et 14 de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion, l'article 59 de la loi n°2003-1311 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, l'article 2 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, l'alinéa 1^{er} de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, le I de l'article 1^{er} et l'article 7 de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, les alinéas 2,4 et 5 de l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles, les articles L. 262-8, 12, 13, 15, 22, 25, 29 à 31, 35 à 43, 46, 47 et 52 du code de l'action sociale et des familles, les articles L. 262-27 à L. 262-39 du code de l'action sociale et des familles et l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales méconnaissent les articles 72 et 72-2 de la constitution ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques.

Par des mémoires, enregistrés les 8 juillet et 16 septembre 2016, le préfet du Haut-Rhin conclut à l'absence de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Emeline Theulier de Saint-Germain,
- les conclusions de M. Henri Simon, rapporteur public,

- et les observations de Mme G, représentant le préfet du Haut-Rhin, et de Me Levis, représentant le département du Haut-Rhin.

1. Considérant que le préfet du Haut-Rhin demande l'annulation de la délibération du 5 février 2016 par laquelle le conseil départemental du Haut-Rhin a « *approuvé le principe d'instaurer un dispositif de service individuel bénévole que pourraient effectuer les bénéficiaires du revenu de solidarité active, auprès d'une structure telle qu'une association ou une collectivité, à raison d'une moyenne de sept heures hebdomadaires et qui conditionnerait le versement de cette allocation* » ; que cette délibération donne délégation à la commission permanente pour fixer les modalités de mise en œuvre de ce dispositif et autorise le président du conseil départemental à signer tous documents afférents à ce projet ;

Sur la recevabilité de la requête :

2. Considérant que la délibération susmentionnée, rédigée sur le mode conditionnel, ne fixant aucune échéance et renvoyant à la commission permanente pour déterminer les modalités de mise en œuvre du dispositif dont elle approuve le principe, est, par elle-même, dépourvue d'effets sur la situation des bénéficiaires du RSA ; qu'ainsi rédigée, elle ne constitue pas un acte faisant grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir, même en raison de prétendus vices propres, à moins qu'il en soit disposé autrement par la loi, comme c'est le cas lorsque, sur le fondement de l'article L. 3132-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à l'ordre public ou à la légalité ; qu'il suit de là que le déféré présenté par le préfet du Haut-Rhin est recevable ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité déposée par le conseil départemental du Haut-Rhin :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* » ; qu'aux termes de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites ; 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux* » ;

4. Considérant que, par un mémoire distinct enregistré le 21 juin 2016, le département du Haut-Rhin demande la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité tirée de ce que les articles 2, 4, 6 et 14 de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion, l'article 59 de la loi n°2003-1311 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, l'article 2 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, l'alinéa 1^{er} de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, le I de l'article 1^{er} et l'article 7 de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour

2009, l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, les alinéas 2,4 et 5 de l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles, les articles L. 262-8, 12, 13, 15, 22, 25, 29 à 31, 35 à 43, 46, 47 et 52 du code de l'action sociale et des familles, les articles L. 262-27 à L. 262-39 du code de l'action sociale et des familles et l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales résultant de l'article 72 de la Constitution, le principe de compensation des charges institué par son article 72-2 de la Constitution, ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 (...) Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. (...). Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » ; qu'aux termes de son article 72-2 : « (...) *Tout transfert de compétences entre l'Etat 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. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* » ;

6. Considérant qu'à l'appui de sa demande de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité, le département du Haut-Rhin fait état, d'une part, des modalités financières selon lesquelles l'Etat a transféré la gestion du revenu de solidarité active aux départements, et plus particulièrement de l'augmentation du reste à charge des départements, et, d'autre part, du décalage qui existe entre la charge financière imposée et l'absence de tout pouvoir décisionnel conféré à cette collectivité lui permettant d'influer sur cette charge ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'il est constant que, dans sa décision n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le Conseil constitutionnel a été saisi de la conformité à la Constitution de la loi en tant qu'elle met à la charge des départements le financement du revenu minimum d'insertion, auquel a succédé, selon les modalités qui lui sont propres, le RSA, qu'elle pose le principe de la compensation des charges qu'elle entraîne pour les départements et qu'elle leur transfère la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif du revenu minimum d'insertion et habilite le président du conseil général à prendre les décisions individuelles qui s'y rapportent ; que le Conseil constitutionnel a déclaré ces différentes dispositions conformes tant aux articles 72 et 72-2 de la Constitution qu'au principe d'égalité ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que le département du Haut-Rhin fait valoir que la dépense d'allocations au titre du revenu de solidarité active a augmenté de 37,5 % depuis 2011 et que la proportion restant à sa charge ne cesse de croître pour atteindre 48,9 % en 2015 ; que toutefois, dans sa décision n°2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 notamment relative à la constitutionnalité de dispositions de la loi n°2008-1249 du décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le Conseil constitutionnel a jugé (Considérant 17) que le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précité exige seulement que le transfert de compétences, comme en l'espèce, « *s'accompagne de l'attribution*

de ressources « équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » ou que la création ou l'extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales soit « accompagnée de ressources déterminées par la loi » » ; qu'il résulte également de la même décision « que si les charges exposées par les départements au titre des allocations de revenu minimum d'insertion et de revenu minimum d'activité ont augmenté plus que les ressources qui étaient consacrées au revenu minimum d'insertion avant son transfert et que celles déterminées par la loi pour la création du revenu minimum d'activité, il n'en résulte aucun changement des circonstances de nature à permettre au Conseil constitutionnel de procéder à un nouvel examen de cette disposition » ; que dès lors, le moyen tiré de l'existence de nouvelles circonstances de fait rendant inconstitutionnelles les dispositions législatives susmentionnées relatives à l'institution du RSA n'est pas susceptible de conférer à la question prioritaire de constitutionnalité soulevée un caractère sérieux justifiant sa transmission ;

9. Considérant, enfin, que si le département du Haut-Rhin fait valoir l'existence d'un changement dans les circonstances de droit, postérieurement à la décision précitée du Conseil constitutionnel du 30 juin 2011 dans la mesure où la plupart des dispositions ont été modifiées, les modifications rédactionnelles ou formelles dont s'agit n'affectent toutefois pas la portée des dispositions législatives critiquées ;

10. Considérant, par suite, que les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles le revenu de solidarité active est géré et financé par les départements ayant déjà été déclarées conformes à la Constitution, et le département du Haut-Rhin ne faisant état d'aucun changement de circonstances de nature à permettre un nouvel examen, il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité invoquée par le département du Haut-Rhin ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* » ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre.* » ; qu'aux termes de l'article L. 262-13 du même code : « *Le revenu de solidarité active est attribué par le président du conseil départemental du département dans lequel le demandeur réside ou a, dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du présent livre, élu domicile.* » et de l'article L.262-24 de ce code : « *I. - Le revenu de solidarité active est financé par les départements (...)* » ; que l'article L. 262-28 dudit code dispose : « *Le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu, lorsqu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle (...).* » ; qu'aux termes de l'article L. 262-29 du même code :

« Le président du conseil départemental oriente le bénéficiaire du revenu de solidarité active tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28 : 1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi au sens des articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du code du travail ou pour créer sa propre activité, soit vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code, soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes mentionnés à l'article L. 5311-4 du code du travail ou encore vers un des réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises mentionnés à l'article 200 octies du code général des impôts, en vue d'un accompagnement professionnel et, le cas échéant, social ; 2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ; 3° Lorsque le bénéficiaire est âgé de moins de vingt-cinq ans et que sa situation le justifie, vers les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article L. 5314-1 du code du travail. » ; qu'aux termes de l'article L. 262-35 dudit code : « Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers un organisme participant au service public de l'emploi autre que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail conclut avec le département, représenté par le président du conseil départemental, sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle. Ce contrat précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir. (...) Le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité. Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas une stipulation de ce contrat, l'organisme vers lequel il a été orienté le signale au président du conseil départemental. » ; qu'aux termes de l'article L. 262-36 du même code : « Le bénéficiaire du revenu de solidarité active ayant fait l'objet de l'orientation mentionnée au 2° de l'article L. 262-29 conclut avec le département, représenté par le président du conseil départemental, sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle. Le département peut, par convention, confier la conclusion du contrat prévu au présent article ainsi que les missions d'insertion qui en découlent à une autre collectivité territoriale, à un groupement de collectivités territoriales ou à l'un des organismes mentionnés à l'article L. 262-15. » ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 262-37 dudit code : « Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental : 1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ; 2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ; 3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ; 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre. » ;

13. Considérant qu'en application des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles, le revenu de solidarité active est attribué par le président du conseil départemental et le département en assure le financement ; que les obligations des bénéficiaires du RSA sont fixées soit, lorsqu'ils sont disponibles pour occuper un emploi, dans un contrat librement débattu énumérant des engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle en application de l'article L. 262-35 du code de l'action sociale et des familles, soit, lorsqu'ils

rencontrent des difficultés faisant temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi, dans un contrat librement débattu énumérant des engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle en application de l'article L. 262-36 dudit code ; que si, dans ce dernier cas, des actions de bénévolat sont susceptibles d'être proposées au titre de l'insertion sociale du bénéficiaire, elles ne peuvent toutefois résulter que du contrat précédemment mentionné, en fonction de la situation particulière de l'intéressé ; que, de même, les possibilités de suspension du versement du revenu de solidarité active, limitativement définies par l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles, excluent la possibilité de suspendre ledit versement en raison du non-accomplissement d'heures de bénévolat, sauf à constater qu'il figure parmi les engagements souscrits dans le cadre du contrat ; que le département ne pouvait donc, ainsi qu'il résulte tant des termes de la délibération critiquée que du rapport de présentation à l'assemblée délibérante, envisager de conditionner, de manière générale, le versement du RSA à l'accomplissement de telles actions de bénévolat ;

14. Considérant qu'il résulte de ce que précède que le préfet du Haut-Rhin est fondé à demander l'annulation de la délibération susvisée du conseil départemental du Haut-Rhin ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie tenue aux dépens ou la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département du Haut-Rhin.

Article 2 : La délibération susmentionnée du conseil départemental du Haut-Rhin du 5 février 2016 est annulée.

Article 3 : Les conclusions du département du Haut-Rhin présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Haut-Rhin et au département du Haut-Rhin.

Délibéré après l'audience du 21 septembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,
Mme Theulier de Saint-Germain, premier conseiller,
Mme Grandjean, conseiller.

Lu en audience publique, le 5 octobre 2016.

Le rapporteur,

Le président,

E. THEULIER de SAINT-GERMAIN

P. DEVILLERS

Le greffier,

P. HAAG

La République mande et ordonne au préfet du Haut-Rhin, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Strasbourg, le
Le greffier,