

M. KOLBERT, président
M. Jean-François GOUJON-FISCHER, rapporteur
Mme SEIBT, rapporteur public
SCP MARC LEVIS, avocat(s)

Lecture du mercredi 8 avril 2020

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :
Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet du Haut-Rhin a déféré au tribunal administratif de Strasbourg la délibération du 5 février 2016 par laquelle le conseil départemental du Haut-Rhin a approuvé le principe de l'instauration d'un dispositif de service individuel bénévole que pourraient effectuer les bénéficiaires du revenu de solidarité active et qui conditionnerait le versement de cette allocation.

Par un mémoire distinct, le département du Haut-Rhin a demandé au tribunal administratif de Strasbourg de transmettre au Conseil d'État une 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 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 1er de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, A... de l'article 1er et l'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, 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, L. 262-12, L. 262-13, L. 262-15, L. 262-22, L. 262-24, L. 262-25, L. 262-27 à L. 262-43, L. 262-46, L. 262-47 et L. 262-52 du même code 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 un jugement n° 1601891 du 5 octobre 2016, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département du Haut-Rhin et a annulé la délibération du 5 février 2016.

Par un arrêt nos 16NC02674, 16NC02675 du 18 avril 2017, la cour administrative d'appel de Nancy a, sur appel du département du Haut-Rhin, annulé ce jugement, décidé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département du Haut-Rhin et annulé la délibération du 5 février 2016.

Par une décision n° 411630 du 15 juin 2018, le Conseil d'État statuant au contentieux, après avoir, sur pourvoi du département du Haut-Rhin, annulé l'article 3 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 18 avril 2017 ainsi que l'article 4 de cet arrêt, en tant qu'il a rejeté les conclusions du département du Haut-Rhin présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, a, dans cette mesure, renvoyé l'affaire devant la cour.

Procédure devant la cour :

Par un mémoire enregistré sous le n° 18NC01751 le 23 août 2018, le préfet du Haut-Rhin a déclaré s'en remettre à la sagesse de la cour pour apprécier les conséquences à tirer de la règle de droit posée par le Conseil d'Etat.

Il soutient que le Conseil d'Etat a censuré l'exclusion de principe des allocataires du revenu de solidarité active relevant de l'article L. 232-35 du code de l'action sociale et des familles, de la possibilité d'effectuer un service de bénévolat.

Par un mémoire, enregistré le 19 juin 2018, le département du Haut-Rhin conclut au rejet du déféré du préfet du Haut-Rhin et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- aucune imprécision n'affecte la délibération du 5 février 2016 s'agissant de la définition des catégories d'allocataires concernées par le dispositif ;
- le dispositif contesté a bien été mis en oeuvre dans le cadre du contrat d'engagements réciproques ;
- le Conseil d'Etat a admis le caractère préparatoire de la délibération du 5 février 2016 ;
- il y a lieu d'écarter les autres moyens invoqués par le préfet du Haut-Rhin dans le cadre de son déféré.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de de l'action sociale et des familles ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du travail ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- 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 M. Goujon-Fischer, premier conseiller,
- et les conclusions de Mme Seibt, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 5 février 2016, le conseil départemental du Haut-Rhin a approuvé le principe de l'instauration d'un dispositif de service individuel bénévole que pourraient effectuer les bénéficiaires du revenu de solidarité active et qui conditionnerait le versement de cette allocation. Le préfet du Haut-Rhin ayant déféré cette délibération au tribunal administratif de Strasbourg, le département du Haut-Rhin a demandé au tribunal de transmettre au Conseil d'État une question prioritaire de constitutionnalité tirée de la non-conformité de plusieurs dispositions législatives aux articles 72 et 72-2 de la Constitution ainsi qu'au principe d'égalité devant les charges publiques. Par jugement du 5 octobre 2016, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département du Haut-Rhin et a annulé la délibération du 5 février 2016. Par un arrêt du 18 avril 2017, la cour administrative d'appel de Nancy, sur appel du département du Haut-Rhin, et après avoir, à l'article 1er de cet arrêt, annulé le jugement pour irrégularité, a statué par la voie de l'évocation en décidant, dans son article 2, qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département du Haut-Rhin mais a également, dans ses articles 3 et 4, respectivement annulé la délibération du 5 février 2016 et rejeté les conclusions présentées par le département sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2. Par décision du 15 juin 2018, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, sur pourvoi du département du Haut-Rhin, annulé les articles 3 et 4 de l'arrêt du 18 avril 2017 et il a, dans cette mesure, renvoyé l'affaire devant la cour. Dans ces conditions, il y a lieu, pour cette dernière, de se prononcer à nouveau, par la voie de l'évocation, sur les conclusions du préfet du Haut-Rhin présentées devant le tribunal administratif de Strasbourg.

Sur la recevabilité du déféré préfectoral :

3. Si un requérant n'est pas recevable à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir un acte préparatoire, telle une délibération à caractère préparatoire d'une collectivité territoriale, c'est sous réserve des cas où il en est disposé autrement par la loi. Tel est le cas lorsque, sur le fondement des articles L. 2131-6, L. 3132-1 ou L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région défère au juge administratif les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraires à la légalité, contre lesquels il peut utilement soulever des moyens tenant tant à leur légalité externe qu'à leur légalité interne.

4. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 3132-1 du code général des collectivités territoriales: " Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ". Parmi les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 du même code, figurent notamment les délibérations du conseil départemental, quand bien même présenteraient-elles un caractère préparatoire.

5. Il résulte de ce qui précède que contrairement à ce que soutient le département du Haut-Rhin, la requête du préfet du Haut-Rhin n'est pas irrecevable du seul fait qu'elle est dirigée contre une délibération qui présenterait le caractère d'une mesure préparatoire. En outre, le préfet est recevable à invoquer à l'appui de ce déféré des moyens tenant tant à la légalité externe de cette délibération qu'à sa légalité interne. Les fins de non-recevoir soulevées à cet égard doivent donc être écartées.

Sur la légalité de la délibération du 5 février 2016 :

6. Aux termes de l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles : " Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique (...) ". En vertu du premier alinéa de l'article L. 262-28 et de l'article D. 262-65 de ce code, 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 500 euros en moyenne mensuelle, " 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 ". Aux termes des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 262-28 du même code : " Pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active titulaires d'un des revenus de remplacement prévus à l'article L. 5421-2 du code du travail, le respect des obligations mentionnées à l'article L. 5421-3 du même code vaut respect des règles prévues par la présente section. / Les obligations auxquelles est tenu, au titre du présent article, le bénéficiaire ayant droit à la majoration mentionnée à l'article L. 262-9 du présent code tiennent compte des sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants, auxquelles celui-ci est astreint ". Aux termes de l'article L. 262-29 de ce 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 [Pôle emploi], 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 (...) “. Aux termes de l'article L. 262-34 de ce code : “ Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers [Pôle emploi] élabore conjointement avec le référent désigné au sein de cette institution ou d'un autre organisme participant au service public de l'emploi le projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du même code “. Aux termes de l'article L. 262-35 du même 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 oeuvre 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 “. Aux termes de l'article L. 262-36 de ce 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. (...) “. Enfin, aux termes de l'article L. 262-37 de ce 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 (...) “.

7. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que toute personne bénéficiant du revenu de solidarité active qui est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à 500 euros par mois est, en contrepartie du droit à l'allocation, tenue à des obligations en matière de recherche d'emploi ou d'insertion sociale ou professionnelle. A cette fin, sauf si cette personne est titulaire d'un revenu de remplacement au titre de l'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi ou est orientée vers Pôle emploi, elle doit conclure avec le département un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion, dans le cadre d'un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins. Le président du conseil départemental est en droit de suspendre le versement du revenu de solidarité active lorsque le bénéficiaire, sans motif légitime, soit fait obstacle à l'établissement ou au renouvellement de ce contrat par son refus de s'engager à entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion, soit ne respecte pas le contrat conclu. En revanche, il ne peut légalement justifier une décision de suspension par la circonstance que le bénéficiaire n'aurait pas accompli des démarches d'insertion qui ne correspondraient pas aux engagements souscrits dans un contrat en cours d'exécution.

8. En application des dispositions législatives et réglementaires précitées, le versement du revenu de solidarité active peut être légalement subordonné, s'agissant des bénéficiaires visés aux articles L. 262-35 et L. 235-36 du code de l'action sociale et des familles, à leur participation à des actions de bénévolat à condition, d'une part, que ces actions soient prévues dans le contrat d'engagement réciproque élaboré de façon personnalisée dans les conditions prévues à ces articles et, d'autre part, s'agissant des bénéficiaires visés à l'article L. 262-35, que de telles actions puissent, y compris

lorsqu'ils sont disponibles pour occuper un emploi ou créer leur propre activité, contribuer à une meilleure insertion professionnelle et qu'elles restent compatibles avec la recherche d'un emploi.

9. La délibération du conseil départemental du Haut-Rhin du 5 février 2016 a approuvé le principe de la mise en place d'un dispositif de service individuel bénévole dont l'accomplissement par les bénéficiaires du revenu de solidarité active, auprès d'une structure telle qu'une association ou une collectivité, à raison d'une moyenne de 7 heures hebdomadaires, conditionnerait le versement de cette allocation. Cette délibération qui renvoie ensuite à la commission permanente le soin de fixer les modalités de mise en oeuvre de ce dispositif, doit être interprétée, eu égard aux autres pièces du dossier, comme ayant entendu limiter ce dispositif aux seuls bénéficiaires du revenu de solidarité active tenus de signer avec le département le contrat d'engagement réciproque en application des articles L. 262-35 et L. 262-36 du code de l'action sociale et des familles. Contrairement à ce que soutient le préfet du Haut-Rhin, cette délibération ne peut être regardée, dans ces conditions, comme contraire aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

10. Eu égard à la portée qu'il convient de donner à cette délibération qui ne s'écarte pas du cadre défini par les dispositions du code de l'action sociale et des familles, le moyen tiré par le préfet du Haut-Rhin de ce que le conseil départemental aurait, excédant sa compétence, défini une nouvelle condition d'attribution du revenu de solidarité active et méconnu le principe d'égalité, doit également être écarté, de même que les moyens tirés de ce que le département ne pouvait légalement imposer de manière unilatérale des obligations aux bénéficiaires du revenu de solidarité active ou définir de nouveaux cas de suspension du versement de cette allocation ou de ce qu'il n'aurait pas suffisamment pris en compte les différentes catégories de bénéficiaires ou les situations individuelles.

11. Aux termes de l'article L. 5425-8 du code du travail : " Tout demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole. / Cette activité ne peut s'accomplir chez un précédent employeur, ni se substituer à un emploi salarié, et doit rester compatible avec l'obligation de recherche d'emploi. / L'exercice d'une activité bénévole n'est pas considéré comme un motif légitime pour écarter l'application des dispositions prévues par l'article L. 5426-2. ". Ces dispositions du code du travail sont applicables aux demandeurs d'emploi, définis par l'article L. 5411-1 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée, comme " toute personne qui recherche un emploi et demande son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de [Pôle emploi] " et ne trouvent donc pas à s'appliquer aux bénéficiaires du revenu de solidarité active visés par les articles L. 262-35 et L. 262-36 du code de l'action sociale et des familles. Il en résulte que le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse, qui ne concerne que ces derniers bénéficiaires, serait contraire à ces dispositions présente un caractère inopérant.

12. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet du Haut-Rhin n'est pas fondé à demander l'annulation de la délibération du conseil départemental du Haut-Rhin du 5 février 2016.

Sur les frais liés à l'instance :

13. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou à défaut la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ".

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions du département du Haut-Rhin présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er}

Le déféré du préfet du Haut-Rhin tendant à l'annulation de la délibération du conseil départemental du Haut-Rhin du 5 février 2016 est rejeté.

Article 2

Les conclusions du département du Haut-Rhin présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3

Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur et au département du Haut-Rhin.
Copie en sera adressée au ministre des solidarités et de la santé et au préfet du Haut-Rhin.

Abstrats : 04-02-06 Aide sociale. Différentes formes d'aide sociale. Revenu minimum d'insertion (RMI).

135-01-015-02-01 Collectivités territoriales. Dispositions générales. Contrôle de la légalité des actes des autorités locales. Déféré préfectoral. Actes susceptibles d'être déférés.

54-01-01-02-02 Procédure. Introduction de l'instance. Décisions pouvant ou non faire l'objet d'un recours. Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours. Mesures préparatoires.