

CONSEIL D'ETAT

EE

statuant

au contentieux

N° 409286

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

DEPARTEMENT DU CALVADOS et autres

M. Yannick Faure

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)

M. Charles Touboul

Rapporteur public

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 29 janvier 2018

Lecture du 21 février 2018

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 27 mars, 4 juillet 2017 et 25 janvier 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1276 du 29 septembre 2016 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active, ainsi que la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur leur recours gracieux dirigé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du travail ;
- le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Yannick Faure, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Charles Touboul, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Zribi & Texier, avocat du département du Calvados, du département de la Manche, du département de l'Eure et du département de l'Orne.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 2 février 2018, présentée par le ministre des solidarités et de la santé ;

Considérant ce qui suit :

1. 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. / Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du montant forfaitaire (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 262-3 du même code : « *Le montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 est fixé par décret (...)* ».

2. Sur le fondement de ces dispositions, le Premier ministre, par un décret du 29 septembre 2016 dont les départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne demandent l'annulation pour excès de pouvoir, a fixé à 535,17 euros le montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active pour un allocataire, qui s'élevait jusqu'alors à 524,68 euros.

Sur la légalité externe :

3. En premier lieu, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles est, en vertu de l'article L. 6123-1 du code du travail, chargé d'émettre un avis sur « *les projets (...) de dispositions réglementaires dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue* ». Le décret attaqué, qui se borne à fixer le montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active, prestation d'aide sociale, ne peut être regardé comme intervenant dans le domaine de la politique de l'emploi, au sens de ces dispositions. Dès lors, le moyen tiré du défaut de consultation du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles ne peut qu'être écarté.

4. En deuxième lieu, le premier alinéa de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles renvoie à un décret le soin de déterminer le montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 de ce code. Si l'article 1^{er} du décret du 15 avril 2009, qui a fixé pour la première fois ce même montant, est intervenu après consultation du Conseil d'Etat, l'article 20 de ce décret a prévu, en tout état de cause, que son article 1^{er} pourrait être modifié par décret. Par suite, les départements requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué aurait dû être soumis, pour avis, au Conseil d'Etat.

5. Enfin, aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* ». S'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui sont compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de

l'acte en cause. A supposer que, postérieurement au décret attaqué, les ministres de l'intérieur et chargé du budget soient amenés à prendre des arrêtés constatant les dépenses résultant des accroissements et diminutions des charges des collectivités territoriales au titre du premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, de tels arrêtés ne sauraient être regardés comme des mesures d'exécution de ce décret au sens de l'article 22 de la Constitution. Dès lors, les départements requérants ne peuvent utilement soutenir que ce décret aurait dû être contresigné par le ministre de l'intérieur ou, en tout état de cause, par le ministre en charge des collectivités territoriales.

Sur la légalité interne :

6. En premier lieu, aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *Tout transfert de compétences entre l'État 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* ».

7. En instituant le revenu de solidarité active, le législateur a procédé, d'une part, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, à un transfert de compétences, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, en tant qu'il remplaçait le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé et, d'autre part, à une création ou extension de compétences en tant qu'il remplaçait le revenu minimum d'activité. Toutefois, le décret attaqué a pour seul objet de revaloriser le montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active pour un allocataire tel que prévu par l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, le Premier ministre n'a procédé ni à un transfert aux départements d'une compétence qui relevait de l'État, ni à une création ou extension de compétence. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué serait contraire à l'article 72-2 de la Constitution.

8. En deuxième lieu, en vertu des dispositions de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert d'une compétence de l'État aux collectivités territoriales donne lieu, lorsqu'il induit un accroissement net de charges pour ces dernières, au transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice normal de cette compétence. Aux termes du second alinéa de l'article L. 1614-2 de ce code : « *Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1. Toutefois, cette compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation mentionnée à l'article L. 1614-4* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 1614-3 de ce code : « *Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, dans les conditions définies à l'article L. 1211-4-1* ». Enfin, en vertu de l'article L. 1614-5-1 de ce code, l'arrêté mentionné à l'article L. 1614-3

intervient dans les six mois de la publication des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles il se rapporte.

9. Il résulte des dispositions citées au point 8 que les règles créant des charges nouvelles pour les collectivités territoriales et impliquant une compensation par l'Etat en vertu du second alinéa de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales sont celles qui, tout à la fois, présentent un caractère obligatoire et sont propres aux compétences transférées. Ainsi, ne sont pas concernées par une telle compensation les charges nouvelles résultant notamment de la modification de règles de portée générale ayant une incidence financière sur l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences.

10. Le décret attaqué a pour objet, ainsi qu'il a été dit, de fixer à un niveau plus élevé le montant forfaitaire mensuel mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. S'il modifie ainsi des règles relatives à l'exercice de compétences transférées, au sens des dispositions du second alinéa de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient la compensation des charges nouvelles en résultant, ces dernières dispositions ne subordonnent pas pour autant la légalité de la modification à l'intervention d'une telle compensation. Il appartient seulement aux départements qui estiment que la modification litigieuse leur aurait imposé des charges nouvelles de contester l'absence de compensation, notamment en demandant, le cas échéant, l'annulation du refus des ministres compétents de prendre l'arrêté constatant les dépenses résultant d'un accroissement des charges prévu par l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales. Le moyen tiré de la méconnaissance du second alinéa de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales ne peut, dès lors, qu'être écarté.

11. En dernier lieu, il résulte du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution que, dans les conditions définies par la loi, les collectivités territoriales « *s'administrent librement* ».

12. Si les départements requérants soutiennent que le décret attaqué, intervenant après plusieurs revalorisations du montant forfaitaire mensuel du revenu de solidarité active dans le cadre du « plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » présenté par le Gouvernement le 21 janvier 2013, a pour effet d'accroître significativement les charges qui leur incombent en vertu de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, alors même que les charges exposées par les départements depuis la date du transfert de compétence à ces collectivités de l'allocation de revenu minimum d'insertion ont connu une évolution défavorable, il ne ressort pas des pièces du dossier, en tout état de cause, que le décret attaqué ferait peser sur les départements des charges qui, par leur ampleur, seraient de nature à dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales, en méconnaissance de l'article 72 de la Constitution.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent, non plus que de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur leur recours gracieux dirigé contre ce même décret.

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête des départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée, pour l'ensemble des requérants, au département du Calvados, premier dénommé, au Premier ministre et à la ministre des solidarités et de la santé.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et au ministre de la cohésion des territoires