

Nos 346204, 346228

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^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies)

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, I^o sous le n^o 346204, l'ordonnance n^o 1009267 du 28 janvier 2011, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président de la 2^{ème} 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 10 juillet 2010 refusant de lui verser la somme de 302 713 952,52 euros au titre de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses engagées par le département au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu de solidarité active (RSA) entre 2004 et 2010 ainsi que les intérêts au taux légal avec capitalisation, a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance n^o 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 4 de la loi n^o 2003-1200 du 18 décembre 2003, de l'article 59 de la loi n^o 2003-1311 du 30 décembre 2003, de l'article 2 de la loi n^o 2005-1720 du 30 décembre 2005, de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, de l'article 7 de la loi n^o 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 et de l'article 51 de la loi n^o 2008-1425 du 27 décembre 2008 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^o 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

.....

Vu, II^o sous le n^o 346228, l'ordonnance n^o 1005162 du 28 janvier 2011, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président

de la 5^{ème} chambre du tribunal administratif de Montpellier, avant de statuer sur la demande du DEPARTEMENT DE L'HERAULT tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du Premier ministre intervenue le 20 juillet 2010 rejetant sa demande d'indemnisation à hauteur de 61 009 970 euros au titre de la compensation des allocations de revenu minimum d'insertion (RMI), de revenu minimum d'activité (RMA) et de revenu de solidarité active (RSA) pour les années 2004 à 2009, assortie des intérêts légaux à compter de la demande préalable du 20 mai 2010 avec 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 4 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, des articles 3 et 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, de l'article 51 de la loi de finances pour 2009 n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, 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 son article L. 262-24 ;

Vu la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, notamment son article 4 ;

Vu la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, notamment son article 59 ;

Vu la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, notamment son article 2 ;

Vu la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, notamment ses articles 3 et 7 ;

Vu la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, notamment son article 51 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ;

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, de la SCP Boutet, avocat du département de Saône-et-Loire, de la SCP Bouloche, avocat du département du Territoire de Belfort, de la SCP Coutard, Mayer, Munier-Apaire, avocat du département des Alpes de Haute-Provence et autres, 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 Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS et autres, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du DEPARTEMENT DE L'HERAULT, à la SCP Boutet, avocat du département de Saône-et-Loire, à la SCP Bouloche, avocat du département du Territoire de Belfort, à la SCP Coutard, Mayer, Munier-Apaire, avocat du département des Alpes de Haute-Provence et autres, 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, 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 4 de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, de l'article 59 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, de l'article 2 de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, des articles 3 et 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et de l'article 51 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 ;

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 du Val-de-Marne, 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 des Pyrénées Orientales, le département de la Dordogne, le département de l'Oise, le département du Nord et le département de l'Aisne 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 que l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003 prévoit la compensation par l'Etat du transfert de l'allocation de revenu minimum d'insertion aux départements, ainsi que des charges supplémentaires induites par la création du revenu minimum d'activité et la réforme alors envisagée de l'allocation spécifique de solidarité, au moyen de l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat, dans les conditions fixées par la loi de finances ; que l'article 59 de la loi du 30 décembre 2003 dispose que, s'agissant de la compensation du transfert de l'allocation de revenu minimum d'insertion, ces ressources sont composées d'une partie du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité

prévue à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles alors en vigueur ; que ce même article précise les modalités selon lesquelles doit être arrêté le montant définitif de la compensation versée par l'Etat au double titre, d'une part, du transfert aux départements de la charge de l'allocation de revenu minimum d'insertion et, d'autre part, de la contribution au financement des charges supplémentaires induites par la création du revenu minimum d'activité et la réforme alors envisagée de l'allocation spécifique de solidarité ; que l'article 2 de la loi du 30 décembre 2005 arrête le montant définitif de la compensation versée par l'Etat à ce double titre ; que l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit que les départements continuent à assumer la charge du financement de la part de l'allocation de revenu de solidarité active correspondant à l'ancienne allocation de revenu minimum d'insertion, tandis que le surplus est pris en charge par le fonds national des solidarités actives ; que l'article 7 de la même loi détermine notamment les modalités de compensation des charges supplémentaires induites, pour les départements, par l'intégration des bénéficiaires de l'allocation parent isolé dans le champ de la prestation de revenu de solidarité active et prévoit que la compensation de la part de l'allocation de revenu de solidarité active correspondant à l'ancienne allocation de revenu minimum d'insertion reste assurée dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003 ; que l'article 51 de la loi du 27 décembre 2008 arrête à titre provisoire, dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008, le montant de la compensation due aux départements pour l'année 2009 à raison de l'intégration des bénéficiaires de l'allocation parent isolé dans le champ de la prestation de revenu de solidarité active ;

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 qu'ils auraient subi en raison de l'insuffisante compensation par l'Etat des dépenses exposées par eux entre 2004 et 2010 au titre des allocations de revenu minimum d'insertion et de revenu de solidarité active ;

Considérant, d'autre part, que les dispositions de l'article 2 de la loi du 30 décembre 2005, des articles 3 et 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 et de l'article 51 de la loi du 27 décembre 2008, n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ;

Considérant que si le Conseil constitutionnel, dans les motifs et le dispositif de ses deux décisions n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, a déclaré respectivement l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003 et l'article 59 de la loi du 30 décembre 2003 conformes à la Constitution, l'évolution défavorable des charges exposées depuis la date de ce transfert par les départements au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion, amplifiée par une dynamique moindre des ressources disponibles pour en assurer le financement, revêt le caractère d'un changement dans les circonstances de fait de nature à justifier que la conformité de ces dispositions à la Constitution soit à nouveau examinée par le Conseil constitutionnel ;

Considérant, enfin, que les moyens tirés de ce que l'ensemble de ces dispositions portent atteinte pour nombre de départements aux droits et libertés garantis par la Constitution et notamment, d'une part, de ce que l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003, l'article 59 de la loi du 30 décembre 2003 et l'article 2 de la loi du 30 décembre 2005

méconnaissent désormais le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution et que vise également à garantir le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et, d'autre part, de ce que les articles 3 et 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 ainsi que l'article 51 de la loi du 27 décembre 2008 ne comportent pas de garanties suffisantes permettant de prévenir toute dénaturation du principe de libre administration et seraient ainsi, compte tenu, en outre, de la situation différenciée des départements au regard de l'évolution des charges liées à l'exercice de leur compétence en matière d'allocation de revenu minimum d'insertion et de revenu de solidarité active, contraires au principe énoncé à l'article 72-2 de la Constitution, soulèvent une question nouvelle ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : 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 du Val-de-Marne, 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 des Pyrénées Orientales, du département de la Dordogne, du département de l'Oise, du département du Nord et du département de l'Aisne sont admises.

Article 2 : La question de la conformité à la constitution de l'article 4 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, de l'article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, de l'article 2 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 3 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, de l'article 7 de cette même loi et de l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 3 : 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, du Val-de-Marne, 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, des Pyrénées Orientales, de la Dordogne, de l'Oise, du Nord et de l'Aisne, 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.

