

N°s 440381 445312
Département de la Manche

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 31 mars 2021
Lecture du 14 avril 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Dix ans après son entrée en vigueur, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) suscite un sentiment mitigé parmi les collectivités territoriales dans la mesure où cette nouvelle prise contentieuse, **si elle a « renforcé l’invocabilité de leurs droits », a aussi révélé « les limites de leur protection »**¹. C’est qu’en effet, les collectivités qui espéraient pouvoir atteindre, par la voie de l’exception d’inconstitutionnalité, ce qu’elles n’arrivaient pas à obtenir par la voie politique ont rapidement été déçues puisque le Conseil constitutionnel s’est refusé, dans ce nouveau cadre, à approfondir significativement son contrôle au regard des principes de libre administration et d’autonomie financière. En l’état, ces principes continuent donc à garantir « *davantage la liberté d’être que la liberté d’agir* »² des collectivités. Les affaires appelées illustrent ce constat car la question politique délicate qu’elles soulèvent, tenant aux marges de manœuvre du département en matière d’aide sociale, se heurte, en droit, au contrôle prudent exercé par les juges.

Tout part ici de ce que certains départements estiment que l’augmentation des dépenses associées aux trois allocations individuelles de solidarité (AIS³) – qui représentent désormais un tiers de leurs dépenses de fonctionnement⁴ – en vient à **paralyser leur autonomie financière** et, par suite, leur capacité à s’administrer librement. Faute d’obtenir de l’Etat des compensations à la mesure d’une telle hausse⁵, les départements ont alors actionné l’autre levier, en cherchant des moyens de limiter l’inflation de ces dépenses. Ils ont plus particulièrement ciblé le RSA qui, en bénéficiant à plus de 2 millions d’allocataires (avant la covid-19⁶), constitue le poste le plus onéreux, de l’ordre de 11 milliards d’euros. **Dans cette optique, certains départements ont critiqué le fait que le droit au RSA était apprécié au regard des seuls revenus de l’intéressé, sans prise en compte directe de son capital.** Pour remédier à cette situation, 4 départements ont pris l’initiative de durcir les conditions

¹ QPC et droit des collectivités territoriales, P. de Montalivet, AJDA 2016.586

² Libertés locales et libertés publiques, J. Chapuisat, AJDA 1982.354

³ A savoir allocation personnalisée d’autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH) et RSA

⁴ https://www.apmnews.com/documents/201805221539120.Rapport_MissionAIS_VF_040518.pdf

⁵ En 2016, 44 % des dépenses d’aides restaient ainsi à la charge des départements

⁶ V. sur les répercussions probables : *La crise sanitaire : réparer...et prévenir*, M. Borgetto, RDSS 2020.817

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l’accord du rapporteur public qui en est l’auteur.

d'éligibilité à cette aide, en excluant de son champ les personnes dotées d'un capital supérieur à 23 000 euros. Cette initiative s'étant cependant heurtée⁷ au fait que les départements ne sont pas autorisés à moduler à la baisse les prestations légales mises à leur charge, le département de la Manche a ensuite changé son fusil d'épaule en s'efforçant de remonter à la racine du mal. Il a ainsi demandé à deux reprises au Premier ministre d'abroger les dispositions de l'article R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui fixent – nous y reviendrons – les conditions dans lesquelles les biens non productifs de revenus détenus par un postulant au RSA doivent être pris en compte pour apprécier ses ressources. **Il vous saisit désormais des refus implicites qui lui ont été opposés, et soulève à cette occasion une QPC contre le premier alinéa de l'article L. 132-1 de ce même code.**

Cette présentation générale étant faite, il convient désormais d'en venir plus précisément aux deux articles en cause, **qui ne sont contestés qu'en tant qu'ils s'appliquent au RSA**. Le premier alinéa de l'article L. 132-1 prévoit que, pour évaluer les ressources des postulants à l'aide sociale, il est tenu compte, notamment, *« de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire »*. L'article R. 132-1, pris pour son application dispose pour sa part que *« les biens non productifs de revenu, sont considérés (...) comme procurant un revenu annuel égal à 3 % du montant des capitaux »*.

La lettre de ces textes étant rappelée, il nous faut désormais **en expliciter l'esprit**.

Nous y faisons allusion, le RSA est une **allocation différentielle** qui vise à assurer à ses bénéficiaires « des moyens convenables d'existence » en portant leurs flux de ressources à un niveau forfaitaire. C'est ce qui explique que l'éligibilité soit appréciée par rapport aux revenus des intéressés, indépendamment de leur patrimoine. Autrement dit, le droit au RSA n'est pas subordonné à la condition que le postulant ait, au préalable, consommé l'intégralité de ses richesses.

L'on perçoit d'emblée que ce postulat est susceptible de conduire à des situations incongrues, voire choquantes aux yeux de certains, qui verraient un individu bénéficier d'un revenu d'assistance alors même qu'il serait assis sur un confortable pécule. **C'est pour éviter cet écueil que le législateur a mis en place divers correctifs**. Celui qui est en cause aujourd'hui consiste à prévoir que les ressources du postulant sont évaluées en tenant également compte des revenus que son patrimoine aurait théoriquement eu vocation à produire. Ce faisant, il s'agit d'éviter que le dilettantisme ou l'absence de sagacité d'un demandeur puissent lui permettre de prétendre au RSA, alors même qu'en serait exclu un demandeur plus avisé qui, lui, serait parvenu à tirer des revenus d'un patrimoine identique.

Concrètement, **cette logique de rendement fictif** se traduit donc, dans la loi, par la prise en compte, au titre des ressources du demandeur, d'une fraction de la valeur de ses biens qui ne

⁷ Vous avez refusé d'admettre le pourvoi dirigé contre le jugement du TA de Caen qui avait annulé cette délibération

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

gènèrent pas de revenus alors pourtant qu'ils auraient eu vocation à en produire. Sur cette base, c'est au pouvoir réglementaire qu'il est ensuite revenu de déterminer ce rendement théorique par grand type de biens – à savoir immeubles bâtis, terrains non bâtis et capitaux.

Ce cadre étant posé, nous pouvons en venir à l'examen de la QPC. Les refus d'abroger contestés se rapportent à des dispositions réglementaires qui mettent en œuvre la règle posée à l'article L. 132-1, de sorte que la condition d'applicabilité au litige est à l'évidence remplie. Par ailleurs, ces dispositions législatives n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution. **Aussi, toute la discussion devant vous se noue autour du caractère sérieux de la question posée.**

L'unique grief soulevé se présente en deux branches puisqu'il est soutenu que les dispositions en cause méconnaissent – directement ou à raison d'une incompétence négative – les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. En substance, la collectivité requérante reproche à ces dispositions de ne pas permettre aux départements de fixer eux-mêmes les conditions d'évaluation des capitaux des demandeurs pour l'ouverture des droits au RSA. Il fait aussi le constat que cette situation mène à une augmentation non maîtrisée du nombre d'allocataires et, partant, des dépenses sociales, **ce qui conduit *in fine* à ce que l'autonomie financière et la libre d'administration des départements s'en trouvent méconnues.**

Précisons d'emblée que si le poids des dépenses sociales est un vrai sujet pour les départements, la requête l'aborde ici **par le petit bout de la lorgnette**. En effet, même s'ils existent, rares sont les cas où les allocataires disposent d'un patrimoine tel que sa prise en compte ferait obstacle à ce qu'ils puissent prétendre au RSA. Nous n'avons certes pas trouvé de statistiques nationales sur le sujet, mais le fait que le département admette que seuls 1,6 % de ses allocataires disposent d'un capital de plus de 23 000 euros nous paraît, à cet égard, très révélateur. Aussi, le maillon factuel qui permet au requérant de **relier les dispositions législatives en cause aux principes constitutionnels invoqués** paraît, à dire vrai, assez fragile.

Ceci étant, en tout état de cause, nous ne sommes pas convaincu par son argumentation de droit.

Il est vrai que la libre administration des collectivités territoriales est bien invocable en QPC⁸. Il en est de même pour le principe d'autonomie financière, qui suppose à la fois que les collectivités puissent effectuer les dépenses qu'elles jugent nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques et qu'elles disposent à cette fin d'un niveau de ressources suffisant. Le fondement précis de ce principe d'autonomie appelle toutefois quelques développements supplémentaires. En effet, alors que le Conseil constitutionnel avait déjà tiré de l'article 72 de la Constitution que **l'autonomie financière était une condition de la libre administration**⁹,

⁸ décision n° 2010-29/37 QPC du 22-09-2010

⁹ V. décision n° 2000-432 DC du 12-07-2000 ; décision n° 90-274 DC du 29-05-1990

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a donné un ancrage autonome à ce principe au travers de l'article 72-2. Cet article en a explicité les implications, en prévoyant notamment, à son alinéa 4, que tout transfert de compétences s'accompagnait de l'attribution de ressources équivalentes, et que toute création ou extension de compétences s'accompagnait de ressources déterminées par la loi. Lorsque s'est posée la question de l'invocabilité *rationae temporis* de cet alinéa, le Conseil constitutionnel a jugé que ces exigences, non rétroactives, n'étaient opposables qu'aux compétences dont le fait générateur – c'est-à-dire la loi les instituant – était postérieur à la révision de 2003¹⁰. Mais, contrairement à ce que certains fichages englobants¹¹ peuvent laisser à penser, il nous semble que cette inopérance de l'article 72-2 à l'égard des dispositions législatives antérieures à son adoption **ne vaut que pour les seules compensations prévues à l'alinéa 4**. En revanche, même les dispositions législatives qui, comme celles ici en cause, sont antérieures à la révision de 2003, peuvent bien être confrontées au premier alinéa de l'article 72-2, qui dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Vous gagneriez à expliciter ce point dans votre décision¹², même s'il faut admettre que cette précision a **davantage une portée symbolique que véritablement performative** dans la mesure où ce premier alinéa amène à un contrôle équivalent à celui effectué sous le timbre du seul article 72, le juge constitutionnel étant dans les deux cas amené à déterminer si les contraintes budgétaires imposées par la loi aux collectivités finissent par dénaturer la libre administration¹³. En somme, le dispositif constitutionnel constitue « *davantage une borne à ne pas dépasser* » qu'une « *garantie pour les collectivités territoriales [ou qu'une] contrainte pour le législateur dans ses choix, notamment financiers et budgétaires* »¹⁴.

Les principes, et les normes auxquelles ils s'adossent, étant ainsi éclaircis, vous pourrez alors déterminer si le L. 132-1 est susceptible d'y porter atteinte. Nous n'avons pour notre part aucun doute à apporter **une réponse négative** à cette question.

Premièrement, vous savez que, dans le cadre de la décentralisation des aides sociales, le Conseil constitutionnel a exigé que **leurs conditions d'attribution restent suffisamment encadrées au niveau national** en vue de préserver l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire¹⁵. Il s'en déduit à nos yeux qu'il ne saurait être sérieusement soutenu que le législateur, en énumérant lui-même les différents types de ressources à prendre en compte sans laisser de marge d'intervention aux départements, aurait méconnu la libre administration.

Quant à l'argumentation soulevée **sous l'angle de l'incompétence négative**, elle ne nous arrête pas davantage. En effet, cet angle d'attaque se heurte à une jurisprudence aussi claire que constante du Conseil constitutionnel, qui exige seulement que la fixation des principes

¹⁰ Décision n° 2011-143 QPC du 30-06-2011

¹¹ CE, Section, 13-07-2016, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 388317, A

¹² Ce qu'a déjà fait le Conseil constitutionnel du reste : v. décisions n° 2011-146 QPC du 08-07-2011 et n° 2011-149 QPC du 13-07-2011

¹³ V. pour cette grille de contrôle, décision n° 2010-29/37 QPC (précitée)

¹⁴ *Collectivités territoriales : les faux-semblants des compensations*, S. Roussel et C. Nicolas, AJDA 2018.845

¹⁵ Décision n° 96-387 DC du 21-01-1997 et décision n° 2001-447 DC du 18-07-2001

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fondamentaux de la libre administration des collectivités et de leurs compétences relève de la loi. En revanche, leurs modalités de mise en œuvre peuvent bien relever du règlement – v. en ce sens ses décisions *STIF*¹⁶ de 2012 et *Département de la Réunion de 2017*¹⁷. Or, au bénéfice de cette grille de lecture, il nous paraît clair que le parti pris retenu par le législateur n'est pas pendable puisque le Parlement a déterminé avec une précision suffisante le champ des personnes éligibles au RSA et les conditions à remplir pour y prétendre, notamment en termes de ressources.

Deuxièmement, l'argument tiré de ce que ces dispositions conduiraient, en pratique, à **faire peser une charge budgétaire excessive sur les départements**, ne saurait davantage vous retenir. Il nous paraît en effet impossible d'estimer que, par elles-mêmes, ces dispositions – qui sont contestées seulement en ce qu'elles ne permettent la prise en compte que d'une fraction des biens non productifs de revenus – auraient pour objet, ou même pour effet, d'accroître la charge budgétaire des départements dans des proportions telles qu'elles entraveraient leur liberté d'administration.

Vous pourrez alors à venir aux deux autres moyens du litige, qui ciblent cette fois l'illégalité de l'article R. 132-1, **en ce qu'il prévoit, pour les capitaux, un rendement fictif de 3 %**. Ces moyens ne nous retiennent pas davantage.

En premier lieu, il est soutenu que l'article R. 132-1 méconnaîtrait le principe de libre administration.

Ce moyen est inopérant en ce qu'il conteste le fait que **le pouvoir réglementaire n'a pas permis aux départements d'intervenir en vue de prendre plus largement en compte le capital des postulants**. En effet, s'agissant de prestations légales d'aide sociale, l'article L. 121-4 du CASF interdit aux départements de prévoir des conditions moins favorables que celles prévues au niveau national, de sorte que la latitude ici réclamée n'aurait pu être octroyée par voie réglementaire.

En revanche, **en ce qu'il conteste le niveau de rendement retenu par le pouvoir réglementaire**, le moyen nous semble opérant puisque, compte tenu de la marge laissée sur ce point par la loi, cette dernière ne saurait être regardée comme faisant écran. Pour autant, ce moyen nous paraît voué à être écarté. En effet, à l'instar de votre voisin de la rue de Montpensier, votre contrôle au regard du principe de libre administration se borne à vérifier que l'acte attaqué ne faisait pas peser sur les collectivités des charges qui, par leur ampleur, **dénatureraient ce principe**¹⁸. Or, compte tenu des éléments déjà évoqués, il est exclu qu'une censure soit ici envisagée, ce d'autant plus que vous avez déjà rejeté un recours contre des dispositions réglementaires analogues relatives à la prestation spécifique dépendance,

¹⁶ Décision n° 2012-277 QPC du 05-10-2012

¹⁷ Décision n° 2017-678 QPC du 08-12-2017

¹⁸ CE, 21-02-2018, *Département du Calvados et autres*, n° 409286, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dispositions qui étaient alors critiquées – à fronts renversés – en ce qu’elles conduisaient à donner un poids excessif à des revenus pourtant fictifs¹⁹.

En second lieu, il est soutenu que cet article R. 132-1 **méconnaît les articles L. 115-2, L. 262-1 et L. 262-2 du CASF**, qui explicitent la logique du RSA et ses principales règles d’attribution. En substance, sous cet angle, l’argumentation du département consiste à soutenir que l’article réglementaire litigieux permettrait une éligibilité trop large au RSA, y compris de personnes avec un important capital, alors même que le législateur aurait voulu que ce revenu subsidiaire ne bénéficiât qu’aux plus nécessiteux, c’est-à-dire à ceux qui, compte tenu de leurs revenus **et** de leur patrimoine, n’apparaissent pas en mesure de mener une existence convenable. Mais une telle argumentation se heurte à ce que nous évoquions en introduction, à savoir que le Parlement a délibérément soumis l’éligibilité au RSA à une condition de **flux** et non de **stock**.

PCMNC au non renvoi de la QPC et au rejet des requêtes.

¹⁹ CE, 12-06-1998, *Fédération des aveugles et handicapés visuels de France*, n° 188737, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.