

Décision n° 2003-487 DC

du 18 décembre 2003

(Loi portant décentralisation en matière
de revenu minimum d'insertion
et créant un revenu minimum d'activité)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le 15 décembre 2003, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Patricia ADAM, M. Damien ALARY, Mme Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Jean-Claude BOIS, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Bernard DEROSIER, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Guy LENGAGNE, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François

LONCLE, Bernard MADRELLE, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Christian PAUL, Germinal PEIRO, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Joël GIRAUD, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 15 décembre 2003 ;

Vu les observations en réplique, enregistrées le ~~15~~ 17 décembre 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu,

1. Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 2, 4, 6, 14 et 43 ;

- SUR LES ARTICLES 2, 4, 6 ET 14 DE LA LOI DÉFÉRÉE :

2. Considérant que les dispositions de l'article 2 de la loi déferée, complétées par celles de son article 3, mettent à la charge des départements le financement du revenu minimum d'insertion ; que son article 4 pose le principe de la compensation des charges qu'elle entraîne pour les départements ; que ses articles 6 et 14 transfèrent aux départements la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif du revenu minimum d'insertion et habilent le président du conseil général à prendre les décisions individuelles qui s'y rapportent ;

3. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions violent le Préambule de la Constitution de 1946, le principe d'égalité, ainsi que les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le respect du Préambule de la Constitution de 1946 et du principe d'égalité :

4. Considérant que, selon les requérants, le revenu minimum d'insertion est « un droit attaché à l'expression de la solidarité nationale » ; qu'en transférant sa mise en œuvre aux départements sans prévoir un encadrement suffisant par l'Etat, le législateur aurait privé de garanties les exigences résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 et porté atteinte au principe d'égalité ;

5. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi... » ; que, selon son dixième alinéa, « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » ; que son onzième alinéa dispose que « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi déferée : « Le revenu minimum d'insertion varie dans des conditions

fixées par voie réglementaire selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix » ;

7. Considérant, en outre, que, si le suivi des contrats d'insertion, l'instruction des dossiers et les décisions d'attribution sont confiés aux départements, c'est dans des conditions définies par la loi ; qu'en particulier, le président du conseil général ne pourra suspendre le versement de l'allocation et mettre fin au droit au revenu minimum d'insertion que lorsque le contrat d'insertion n'aura pu être établi ou renouvelé ou lorsqu'il n'aura pas été respecté du fait de l'intéressé et sans motif légitime ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a fixé ~~les~~des conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution du revenu minimum d'insertion, allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale ; qu'au demeurant, le transfert aux départements de la gestion du revenu minimum d'insertion ne peut être regardé comme contraire aux dispositions insérées dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

9. Considérant qu'il s'ensuit que les griefs tirés d'une atteinte au Préambule de la Constitution de 1946 et au principe d'égalité doivent être rejetés ;

. En ce qui concerne le respect des articles 72 et 72-2 de la Constitution :

10. Considérant que l'article 4 de la loi déferée dispose : « Les charges résultant, pour les départements, des transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensées par 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. - Au titre de l'année 2004, la compensation prévue au premier alinéa est calculée sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003. - Au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 dans la loi de finances suivant l'établissement desdits comptes » ;

11. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions « méconnaissent les normes constitutionnelles destinées à garantir que la libre administration des collectivités territoriales respecte le principe d'attribution de recettes en cas de transfert de compétences

équivalentes à celles consacrées jusqu'alors à leur exercice par l'Etat » ; que cette méconnaissance résulterait du caractère aléatoire du produit de la taxe retenue en loi de finances pour assurer cette compensation ; qu'elle résulterait également du caractère définitif de la ressource transférée dès lors que « l'ajustement qui se produira au vu du compte administratif des départements de 2004 fige une situation financière pourtant susceptible d'évoluer » ; qu'il est en outre reproché à la loi déferée de ne pas prévoir de mécanisme de péréquation comme l'exigerait le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

12. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus... » ; que le quatrième alinéa de l'article 72-2 dispose : « 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 » ;

13. Considérant que l'article 4 de la loi déferée prévoit que la compensation des charges entraînées par les transferts et création de compétences est calculée, pour l'année 2004 « est calculée sur 2004, « sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003 » ; qu'au titre des années suivantes, « la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 » ; que, dans ces conditions, l'article 4 ne méconnaît, par lui-même, ni la libre administration des départements, ni le principe selon lequel 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, ni celui selon lequel toute création de compétences est accompagnée de ressources déterminées par la loi ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 4 renvoie à la prochaine loi de finances le soin de préciser les conditions et modalités de la compensation prévue en 2004, conformément à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 aux termes duquel : « L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances » ; que l'article 52 de la loi déferée dispose que les dispositions de celle-ci « sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de

finances mentionnée à l'article 4 » ; qu'il en résulte que, si les modalités de la compensation figurant dans la loi de finances pour 2004 étaient déclarées contraires à la Constitution, la loi déferée n'entrerait pas en vigueur ; qu'en conséquence, les moyens dirigés contre ladite compensation doivent être rejetés comme inopérants ;

15. Considérant, enfin, qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; que cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation ; que, dès lors, l'article 4 de la loi déferée ne méconnaît pas le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

16. Considérant, en conséquence de tout ce qui précède, que les articles 2, 4, 6 et 14 de la loi déferée ne sont contraires ni au Préambule de la Constitution de 1946, ni au principe d'égalité, ni aux articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 43 DE LA LOI DÉFÉRÉE :

17. Considérant que l'article 43 de la loi déferée insère dans le code du travail les articles L. 322-4-15 à L. 322-4-15-9, qui instituent un « contrat insertion - revenu minimum d'activité » susceptible d'être passé entre les personnes ayant perçu le revenu minimum d'insertion pendant une durée minimale et les employeurs du secteur marchand et du secteur non marchand, à l'exception des particuliers ainsi que des services de l'Etat et du département ; que ne peuvent conclure ces contrats ni les employeurs qui ont procédé à des licenciements pour motif économique dans les six mois qui précèdent, ni les employeurs qui ne sont pas à jour du versement de leurs cotisations et contributions sociales ; que la conclusion d'un tel contrat ne peut non plus résulter du licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée ; que le « contrat insertion - revenu minimum d'activité » donne lieu à un revenu versé par l'employeur et au moins égal au produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures de travail effectuées, qui ne peut être inférieur à vingt heures par semaine ; que l'employeur perçoit du département une aide égale au montant du revenu minimum d'insertion pour une personne isolée après abattement du forfait logement ; que les cotisations sociales ne sont pas perçues sur la partie du salaire égale à cette aide ; qu'enfin, la loi subordonne la conclusion du contrat à celle d'une convention entre l'employeur et le département précisant les objectifs d'insertion professionnelle du salarié, les actions de

tutorat, de suivi individualisé, d'accompagnement et de formation qui seront mises en place ;

18. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte au principe d'égalité, au Préambule de la Constitution de 1946, à la liberté personnelle et à la liberté contractuelle ;

. En ce qui concerne le respect du principe d'égalité et du Préambule de la Constitution de 1946 :

19. Considérant que les auteurs de la saisine estiment que, par les dérogations qu'il comporte, le contrat de travail institué par l'article 43 de la loi déferée entraîne « une rupture du principe d'égalité caractérisée que rien dans l'objet de la loi ne permet de justifier » ; qu'en particulier, en soustrayant de l'assiette des cotisations sociales des titulaires de ce contrat le montant de l'aide du département à l'employeur, le législateur aurait rompu l'égalité entre salariés effectuant le même travail ; qu'ils considèrent, par ailleurs, que le législateur a méconnu le onzième alinéa du Préambule de 1946 ;

20. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'en instituant le « contrat insertion - revenu minimum d'activité », le nouvel article L. 322-4-15 du code du travail tend à « faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi » ; qu'il précise par ailleurs que ce contrat « s'inscrit dans le cadre du parcours d'insertion visé à l'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles » ;

22. Considérant, en deuxième lieu, qu'en application du nouvel article L. 322-4-15-3 du code du travail, le bénéfice du contrat est subordonné à une durée minimale de perception de l'allocation déterminée par décret ; qu'en vertu du nouvel article L. 322-4-15-4 du même code, la durée du « contrat insertion – revenu minimum d'activité » ne peut excéder dix-huit mois, renouvellement compris ;

23. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu du même article L. 322-4-15-4, la durée minimale de travail hebdomadaire des

bénéficiaires de ces contrats est de vingt heures ; qu'aux termes de l'article L. 322-4-15-6, ils perçoivent « un revenu minimum d'activité... dont le montant est au moins égal au produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures effectué » ;

24. Considérant, en quatrième lieu, que si, aux termes du nouvel article L. 322-4-15-6 du code du travail, l'employeur perçoit une aide forfaitaire dont le montant équivaut, dans les conditions fixées par cet article, au revenu minimum garanti à une personne isolée, c'est afin de l'inciter à recruter l'allocataire et donc de favoriser son insertion professionnelle ; qu'il en va de même des dispositions de l'article L. 322-4-15-7 en vertu desquelles cette aide forfaitaire est soustraite du montant du revenu minimum d'activité pour le calcul des cotisations dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des maladies professionnelles et des allocations familiales ;

25. Considérant, enfin, qu'en vertu de l'article L. 262-12-1 inséré dans le code de l'action sociale et des familles par le II de l'article 45 de la loi déferée, l'intéressé « continue de bénéficier de l'allocation de revenu minimum d'insertion » pendant la durée du contrat d'insertion ; qu'il perçoit à ce titre la différence éventuelle entre son allocation et le montant de l'aide du département à l'employeur ; qu'en conséquence, il conserve, ainsi que ses ayants-droit, les avantages attachés à cette allocation, en particulier la couverture maladie universelle de base et complémentaire ;

26. Considérant qu'en raison des difficultés particulières auxquelles se heurte leur insertion professionnelle, les bénéficiaires du « contrat insertion - revenu minimum d'activité », qui sont titulaires d'un contrat de travail tout en continuant à bénéficier de l'allocation de revenu minimum dans les conditions fixées par le ~~II de l'article 45~~nouvel article L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles cité au considérant précédent, se trouvent dans une situation différente de celle des autres salariés ; que les mesures critiquées, qui sont de nature à diminuer le coût induit par l'emploi de ces personnes et à inciter les employeurs à les recruter, sont en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion ; que cette finalité d'intérêt général justifie également qu'une partie du salaire ne donne pas lieu à cotisations sociales et n'ouvre pas de droit différé aux prestations de l'assurance vieillesse et de l'assurance chômage ; qu'il s'ensuit que les griefs tirés d'une atteinte au principe d'égalité et au Préambule de la Constitution de 1946 doivent être rejetés ;

. En ce qui concerne le respect de la liberté personnelle et de la liberté contractuelle :

27. Considérant que, selon les requérants, l'article 43 de la loi déferée « méconnaît la liberté individuelle telle qu'elle ressort de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et ensemble la liberté contractuelle » ; qu'ils font valoir que le titulaire du « contrat insertion - revenu minimum d'activité » n'a le choix qu'« entre le refus d'une modalité d'insertion et le contrat dit de RMA ne donnant accès qu'à des droits sociaux restreints par rapport aux salariés de la même entreprise affectés aux mêmes tâches » ;

28. Considérant qu'aux termes du nouvel article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles : « Le contenu du contrat d'insertion est débattu entre la personne chargée de son élaboration et l'allocataire. Le contrat est librement conclu par les parties et repose sur des engagements réciproques de leur part » ; qu'ainsi, l'intéressé a la possibilité de s'opposer à l'inclusion du « contrat insertion - revenu minimum d'activité » parmi les actions d'insertion qui lui sont proposées en application de l'article L. 262-38 du même code ; que, dès lors, l'article 43 de la loi déferée ne porte atteinte ni à la liberté personnelle ni à la liberté contractuelle ;

29. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 2, 4, 6, 14 et 43 de la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 18 décembre 2003, présidée par M. Michel AMELLER, et où siégeaient MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.