

Considérant que le préfet du Haut-Rhin demande l’annulation de la délibération du 5 février 2016 par laquelle le conseil départemental du Haut-Rhin a « *approuvé le principe d’instaurer un dispositif de service individuel bénévole que pourraient effectuer les bénéficiaires du revenu de solidarité active, auprès d’une structure telle qu’une association ou une collectivité, à raison d’une moyenne de sept heures hebdomadaires et qui conditionnerait le versement de cette allocation* » ; que cette délibération donne délégation à la commission permanente pour fixer les modalités de mise en œuvre de ce dispositif et autorise le président du conseil départemental à signer tous documents afférents à ce projet ;

Sur la recevabilité de la requête :

(...)

Sur la question prioritaire de constitutionnalité déposée par le conseil départemental du Haut-Rhin :

Considérant qu’aux termes de l’article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l’occasion d’une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu’une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d’État ou de la Cour de cassation, qui se prononce dans un délai déterminé* » ; qu’aux termes de l’article 23-2 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d’État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites ; 2° Elle n’a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d’une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; 3° La question n’est pas dépourvue de caractère sérieux* » ;

Considérant que, par un mémoire distinct enregistré le 21 juin 2016, le département du Haut-Rhin demande la transmission de la 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 de la loi 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 1^{er} de l’article L.121-1 du code de l’action sociale et des familles, le I de l’article 1^{er} et l’article 7 de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, l’article 51 de la loi n° 2008-

1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, l’article L.262-24 du Code de l’action sociale et des familles, 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, 12, 13, 15, 22, 25, 29 à 31, 35 à 43, 46, 47 et 52 du Code de l’action sociale et des familles, les articles L.262- 27 à L.262-39 du Code de l’action sociale et des familles et l’article L.3334-16-2 du Code général des collectivités territoriales méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales résultant de l’article 72 de la Constitution, le principe de compensation des charges institué par son article 72-2 de la Constitution, ainsi que le principe d’égalité devant les charges publiques ;

Considérant qu’aux termes de l’article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 (...). Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l’ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s’administrent librement par des conseils élus et disposent d’un pouvoir réglementaire pour l’exercice de leurs compétences (...). Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l’Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » ; qu’aux termes de son article 72-2 : « (...) *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. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l’égalité entre les collectivités territoriales* » ;

Considérant qu’à l’appui de sa demande de transmission d’une question prioritaire de constitutionnalité, le département du Haut-Rhin fait état, d’une part, des modalités financières selon lesquelles l’État a transféré la gestion du revenu de solidarité active aux départements, et plus particulièrement de l’augmentation du reste à charge des départements, et, d’autre part, du décalage qui existe entre la charge financière imposée et l’absence de tout pouvoir décisionnel conféré à cette collectivité lui permettant d’influer sur cette charge ;

Considérant, en premier lieu, qu’il est constant que, dans sa décision n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d’insertion et créant un

revenu minimum d'activité, le Conseil constitutionnel a été saisi de la conformité à la Constitution de la loi en tant qu'elle met à la charge des départements le financement du revenu minimum d'insertion, auquel a succédé, selon les modalités qui lui sont propres, le RSA, qu'elle pose le principe de la compensation des charges qu'elle entraîne pour les départements et qu'elle leur transfère la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif du revenu minimum d'insertion et habilite le président du conseil général à prendre les décisions individuelles qui s'y rapportent ; que le Conseil constitutionnel a déclaré ces différentes dispositions conformes tant aux articles 72 et 72-2 de la Constitution qu'au principe d'égalité ;

Considérant, en deuxième lieu, que le département du Haut-Rhin fait valoir que la dépense d'allocations au titre du revenu de solidarité active a augmenté de 37,5 % depuis 2011 et que la proportion restant à sa charge ne cesse de croître, pour atteindre 48,9 % en 2015 ; que toutefois, dans sa décision n°2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 notamment relative à la constitutionnalité de dispositions de la loi n°2008-1249 du décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le Conseil constitutionnel a jugé (considérant 17) que le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précité exige seulement que le transfert de compétences, comme en l'espèce, « s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » ou que la création ou l'extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales soit « accompagnée de ressources déterminées par la loi » ; qu'il résulte également de la même décision « que si les charges exposées par les départements au titre des allocations de revenu minimum d'insertion et de revenu minimum d'activité ont augmenté plus que les ressources qui étaient consacrées au revenu minimum d'insertion avant son transfert et que celles déterminées par la loi pour la création du revenu minimum d'activité, il n'en résulte aucun changement des circonstances de nature à permettre au Conseil constitutionnel de procéder à un nouvel examen de cette disposition » ; que, dès lors, le moyen tiré de l'existence de nouvelles circonstances de fait rendant inconstitutionnelles les dispositions législatives susmentionnées relatives à l'institution du RSA n'est pas susceptible de conférer à la question prioritaire de constitutionnalité soulevée un caractère sérieux justifiant sa transmission ;

Considérant, enfin, que si le département du Haut-Rhin fait valoir l'existence d'un changement dans les circonstances de droit, postérieurement à la décision précitée du Conseil constitutionnel du 30 juin 2011, dans la mesure où la plupart des dispositions ont été modifiées, les modifications rédactionnelles ou formelles dont s'agit n'affectent toutefois pas la portée des dispositions législatives critiquées ;

Considérant, par suite, que les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles le revenu de solidarité active est géré et financé par les départements ayant

déjà été déclarées conformes à la Constitution, et le département du Haut-Rhin ne faisant état d'aucun changement de circonstances de nature à permettre un nouvel examen, il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité invoquée par le département du Haut-Rhin ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant qu'aux termes de l'article L.3211-1 du Code général des collectivités territoriales : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » ;

Considérant qu'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 » ; qu'aux termes de l'article L.262-13 du même code : « Le revenu de solidarité active est attribué par le président du conseil départemental du département dans lequel le demandeur réside ou a, dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du présent livre, élu domicile » et de l'article L.262-24 de ce code : « I. - Le revenu de solidarité active est financé par les départements (...) » ; que l'article L.262-28 dudit code dispose : « 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 une limite fixée par décret, 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 (...) » ; qu'aux termes de l'article L.262-29 du même 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 l'institution mentionnée à l'article L.5312-1 du même code, 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 mentionnées à l'article L.5314-1 du Code du travail » ; qu'aux termes de l'article L.262-35 dudit 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 œuvre 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 » ; qu'aux termes de l'article L.262-36 du même 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. Le département peut, par convention, confier la conclusion du contrat prévu au présent article ainsi que les missions d'insertion qui en découlent à une autre collectivité territoriale, à un groupement de collectivités territoriales ou à l'un des organismes mentionnés à l'article L.262-15 » ; qu'enfin, aux termes de l'article L.262-37 dudit 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 ; 3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L.5312-1 du Code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L.5411-1 du même code ; 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre » ;

Considérant qu'en application des dispositions précitées du Code de l'action sociale et des familles, le revenu de solidarité active est attribué par le président du conseil départemental et le département en assure le financement ; que les obligations des bénéficiaires du RSA sont fixées soit, lorsqu'ils sont disponibles pour occuper un emploi, dans un contrat librement débattu énumérant des engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle en application de l'article L.262-35 du Code de l'action sociale et des familles, soit, lorsqu'ils rencontrent des difficultés faisant temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi, dans un contrat librement débattu énumérant des engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle en application de l'article L.262-36 dudit code ; que si, dans ce dernier cas, des actions de bénévolat sont susceptibles d'être proposées au titre de l'insertion sociale du bénéficiaire, elles ne peuvent toutefois résulter que du contrat précédemment mentionné, en fonction de la situation particulière de l'intéressé ; que, de même, les possibilités de suspension du versement du revenu de solidarité active, limitativement définies par l'article L.262-37 du Code de l'action sociale et des familles, excluent la possibilité de suspendre ledit versement en raison du non-accomplissement d'heures de bénévolat, sauf à constater qu'il figure parmi les engagements souscrits dans le cadre du contrat ; que le département ne pouvait donc, ainsi qu'il résulte tant des termes de la délibération critiquée que du rapport de présentation à l'assemblée délibérante, envisager de conditionner, de manière générale, le versement du RSA à l'accomplissement de telles actions de bénévolat ;

Considérant qu'il résulte de ce que précède que le préfet du Haut-Rhin est fondé à demander l'annulation de la délibération susvisée du conseil départemental du Haut-Rhin ;

Décide :

Article 1 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département du Haut-Rhin.

Article 2 : La délibération susmentionnée du conseil départemental du Haut-Rhin du 5 février 2016 est annulée.

(Mme Theulier de Saint-Germain, rapp. – M. Simon, rapp. pub. – Me Levis, av.)

Note.

Le versement du RSA à ses bénéficiaires ne peut être conditionné par la réalisation par ces derniers d'heures de travail non rémunérées.

En l'espèce, à grand bruit et dans une mouvance engagée dès 2011 par l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy, la commission permanente du département du Haut-Rhin avait adopté, le 5 mars 2016, une délibération approuvant le principe

selon lequel les bénéficiaires du RSA devaient effectuer des heures de travail non rémunérées, sous peine de voir le versement de leur prestation suspendu. Ces heures de travail, ou « service individuel bénévole » selon la terminologie retenue dans la délibération et reprise par la juridiction, devaient être réalisées auprès d'une structure telle qu'une association ou une collectivité et pour une quotité en moyenne de sept heures hebdomadaires.

Après que l'acte lui a été transmis, le préfet du Haut-Rhin a déféré la délibération au Tribunal administratif de Strasbourg afin que soit prononcée son annulation au titre de la procédure prévue à l'article L.3132-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). En réponse à cette saisine, le département du Haut-Rhin, en plus de contester les arguments développés par le préfet, a demandé au Tribunal de Strasbourg de transmettre au Conseil d'État une question prioritaire de constitutionnalité pour méconnaissance, par plusieurs dispositions législatives encadrant le dispositif d'octroi du RSA, des articles 72 et 72-2 de la Constitution française, ainsi que du principe d'égalité devant les charges publiques.

Le Tribunal administratif de Strasbourg a annulé la délibération du conseil départemental du Haut-Rhin déférée par le préfet. En effet, les départements ne disposent pas de la compétence d'aller *supra legem* concernant les critères de suspension de versement du RSA (1.). Le refus d'effectuer des heures de travail bénévole par un bénéficiaire du RSA ne peut déboucher sur une suspension de droit que si cette mesure d'insertion a été insérée au sein d'un contrat d'engagements réciproques signé par les deux parties (2.).

1. L'incompétence du département pour aller *supra legem* concernant les critères de suspension de versement du RSA

Dans le cadre du processus de décentralisation, les départements s'administrent librement et sont identifiés comme les chefs de file de l'action sociale (1). Afin d'exercer les compétences qui leur ont été transférées par l'échelon central, les collectivités territoriales se voient parallèlement attribuer les montants correspondants au coût de l'exercice desdites compétences par l'État au moment du transfert (2). Dans le contexte actuel, le coût de la compétence en matière de RSA sur les budgets des départements est parti-

culièrement élevé. L'insuffisance des transferts de ressources opérés de l'État vers les départements dans le cadre de la décentralisation en matière d'aide sociale est ainsi régulièrement dénoncée et a déjà donné lieu à de nombreuses saisines du Conseil constitutionnel. Ce dernier a ainsi déjà eu l'occasion de se prononcer quant à la constitutionnalité de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité et à celle de la loi du 18 décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (3). Par ces deux décisions, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le transfert de compétences devait seulement s'accompagner « de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » et « que si les charges exposées par les départements [...] ont augmenté plus que les ressources qui étaient consacrées au RMI avant son transfert [...], il n'en résulte aucun changement des circonstances de nature à permettre au Conseil constitutionnel de procéder à un nouvel examen de cette disposition ».

En l'espèce, le département du Haut-Rhin appuyait sa demande de transfert de QPC au Conseil d'État sur le constat de l'augmentation du reste à charge des départements concernant la compétence RSA et l'absence de pouvoir décisionnel pour y réagir (4). Le Conseil constitutionnel ayant déjà eu l'occasion de se prononcer sur ces questions, le Tribunal administratif de Strasbourg a logiquement refusé de renvoyer la QPC au Conseil d'État.

Si les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire au titre de la libre administration, elles restent contraintes par le cadre législatif dans lequel est opéré le transfert de compétences. Dès lors, en matière sociale, les départements ne peuvent ajouter au droit national que lorsque l'objet des normes locales adoptées consiste en l'amélioration des droits des usagers des services publics sociaux. L'adoption de telles mesures témoigne alors d'une orientation de la collectivité en matière de politique sociale. Par exemple, le montant de base du RSA est fixé au niveau national par décret (5). Un département ne peut en aucun cas décider de réduire ce montant ; il peut, en revanche, l'augmenter. Il en va de même s'agissant des motifs de suspension du versement du RSA. L'article L. 262-37 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) dresse une liste de ces motifs,

(1) Art. 72 de la Constitution de 1958 et art. L. 3211-1 du CGCT.

(2) Art. 72-2 de la Constitution de 1958.

(3) Décision n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité et décision n°2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres [Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA]*.

(4) Implicitement donc, le département du Haut-Rhin se savait illégitime dans sa décision d'aller *supra legem* s'agissant des obligations imposées aux bénéficiaires du RSA.

(5) Il est actuellement fixé à 535,17 euros par le décret n°2016-1276 du 29 septembre 2016 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

parmi lesquels ne figure pas le refus d'effectuer des heures de travail non rémunérées.

En l'espèce donc, la délibération déferée au juge administratif par le préfet du Haut-Rhin prévoyait bien la création d'un nouveau motif de suspension du versement du RSA. Ce dispositif, manifestement défavorable aux usagers du service public de l'aide sociale, présentait alors bien un caractère illégal justifiant l'annulation de l'acte administratif lui servant de support.

Comme le juge de Strasbourg le rappelait dans son jugement, la seule situation dans laquelle le refus ou la non-réalisation d'heures de travail non rémunérées par un bénéficiaire du RSA peut justifier une suspension de versement de l'allocation est celle où de telles heures auraient été prévues au sein d'un contrat d'engagements réciproques signé par les deux parties.

2. La légalité du recours au contrat d'engagements réciproques comme support à la réalisation d'heures de bénévolat par les bénéficiaires du RSA en difficulté d'insertion sociale et professionnelle

Des heures de travail non rémunérées ou bénévoles peuvent être proposées au bénéficiaire du RSA par l'intermédiaire du contrat d'engagements réciproques signé au titre de l'article L. 262-36 du CASF. Ainsi, seules les personnes dont l'accès à l'emploi est compromis pour des raisons tenant, au-delà de difficultés conjoncturelles et économiques, à des difficultés d'insertion sociale peuvent se voir proposer un tel dispositif. Pour les bénéficiaires du RSA signant un contrat d'engagements réciproques au titre de l'article L. 262-35 du CASF, c'est-à-dire ceux qui s'engagent dans une démarche d'insertion exclusivement professionnelle, cette possibilité est donc exclue.

Ainsi, les bénéficiaires du RSA dans une démarche d'insertion à la fois professionnelle et sociale sont les seuls à être susceptibles de voir le versement de leur prestation suspendu dans la situation où ils auraient signé un contrat d'engagements réciproques prévoyant de telles heures de travail bénévole et n'auraient pas respecté leur obligation. En effet, selon l'article L. 262-37, 2° du CASF : « *le versement du revenu de solidarité active est suspendu [...] lorsque, sans motif légitime, [...] les stipulations de l'un des contrats prévus aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées*

par le bénéficiaire ». De jurisprudence constante, cette interprétation des articles L. 262-35 à L. 262-37 du CASF a déjà été mobilisée pour annuler la décision d'un Tribunal administratif dans laquelle le juge n'avait pas recherché si le refus, notamment, d'exercer une activité bénévole par le bénéficiaire « *manifestait la méconnaissance [...] des engagements pris dans le contrat d'insertion avec le président du conseil général [...]* » (6). Le Tribunal administratif avait alors rejeté la requête du bénéficiaire, qui contestait la suspension de ses droits au RSA par le conseil départemental ; son jugement avait donc été annulé en cassation par le Conseil d'État.

En l'espèce, le Tribunal administratif de Strasbourg rappelle au conseil départemental du Haut-Rhin que des heures de travail bénévole peuvent être proposées au bénéficiaire du RSA dans le contrat d'engagements réciproques signé au titre de l'article L. 262-36 du CASF. Seul l'irrespect d'une telle clause peut alors justifier une suspension du versement de la prestation.

Cette situation exposée, il convient cependant de s'interroger à propos de la posture dans laquelle se trouve un demandeur de RSA à qui serait proposée l'insertion d'heures de bénévolat dans son contrat d'engagements réciproques. Bien que les termes de la loi soient très clairs : le contrat d'engagements réciproques est ainsi censé être « librement débattu » entre le département et le bénéficiaire du RSA, la question de la liberté contractuelle peut être posée. L'objet du contrat, c'est-à-dire les droits et devoirs d'un demandeur d'une prestation de subsistance et ceux de l'autorité débitrice, ainsi que le déséquilibre des forces des parties qui se lient par lui, sont deux facteurs suffisants pour susciter des interrogations, voire même des soupçons, quant à la marge de négociation dont dispose, en théorie, le bénéficiaire. Selon l'article L. 262-37 du CASF, l'absence d'établissement d'un contrat avec Pôle emploi ou avec le département dans les délais prévus est un motif de suspension du versement de l'allocation (7). On peut se demander dans quelle mesure, alors, le refus d'inscrire une clause prévoyant des heures de travail bénévole pourrait déboucher sur l'absence de signature d'un contrat d'engagements réciproques, et donc potentiellement sur une suspension de droit (8).

Claire Magord, Chercheuse post-doctorale au COMPTRASEC, Université de Bordeaux

(6) CE, 15 décembre 2015, n° 377.138, cons. 5.

(7) V. également CE, 15 décembre 2015, n° 377138, cons. 3.

(8) On constate cependant qu'en 2011, seuls 41 % des bénéficiaires du RSA avaient signé un contrat d'engagements réciproques ou un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec Pôle emploi. Aucune donnée ne permet d'affirmer que les non-signataires de ces contrats auraient vu systématiquement leur droit au RSA suspendu. Le constat de la rareté de décisions de justice rendues en la matière vient étayer ce doute, mais doit être nuancé par le

faible taux de recours au juge par les usagers du service public de l'aide sociale. Sur ce point, v. Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 15, « *L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) : exploitation du module « accompagnement » de l'enquête quantitative menée par la Dares en 2011*, Céline Arnold (Drees) et Julie Rochut (Dares), décembre 2011, pp. 18 et s. Sur l'accès au juge de l'aide sociale, v. C. Magord, *Le parcours contentieux de l'aide sociale*, thèse Saint-Etienne, 12 mai 2015 ; de la même auteure, « Les parcours contentieux des indus de RSA », RDSS 2015, p. 1073.