**Commentaire d’arrêt, droit administratif :**

**CE, 27 octobre 2011, CFDT**

Le 30 décembre 2009, la loi de finance de 2010 est introduite. Cette dernière introduit par décret du 25 août 2010 dans le code de l’action sociale à son article L262-7-1 la possibilité par dérogation d’ouvrir la possibilité aux moins de 25 ans et plus de 18 ans d’obtenir le RSA, le Revenu de Solidarité Active. Il sera également accessible aux personnes de plus de 25 ans assumant la charge d’un ou plusieurs enfants nés ou à naître. Cette possibilité s’offre à ces jeunes ayant déjà travaillé l’équivalent de 2 ans de travail à temps plein sur une durée de maximum 3 ans.

Suite à ce décret, 3 requêtes sont enregistrées au secrétariat du contentieux : La Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) dépose 2 requêtes du 22 octobre 2010 et du 3 janvier 2011 afin d’obtenir l’annulation pour excès de pouvoir du décret et la mise en charge de l’Etat de la somme de 3500€ sur le fondement de l’art L761-1 du code de justice administrative. D’autre part, l’Association Réseau d’Alerte et d’Intervention pour les Droits de l’Homme (RAIDH) et l’association étudier sans précarité déposent les 25 octobre 2010 et 25 janvier 2011 deux requêtes afin d’annuler le décret pour excès de pouvoir et de demander au 1er ministre de prendre un nouveau décret. Il a alors été légitime de joindre ces 3 requêtes pour statuer par une seule décision. Ces derniers souhaitent tous l’annulation du décret, notamment pour un problème d’inégalité de traitement entre les personnes ayant moins de 25 ans et celles ayant plus de 25 ans. De plus, ces derniers se posent la question de savoir si le Conseil d’Etat est bien la juridiction compétence en l’espèce, les mesures étant prises notamment suite à des mesures constitutionnelles. Enfin, de nombreux problèmes de légalité externe, c’est-à-dire de procédure de création de l’acte, sont posés.

Il serait intéressant en l’espèce de s’interroger sur la procédure de la prise du décret afin de savoir s’il est régulier. De plus, cet arrêt pose de problème de savoir à qui appartient la possibilité de vérifier des mesures en conformité à des exigences constitutionnelles mais également de savoir si ces mesures peuvent faire des différences de traitement à l’égard des personnes selon leur âge.

Au cas précis, les 3 requêtes sont conjointement rejetées, retenant que tous les moyens invoqués sont non-valables.

Il s’agira donc de voir quelles sont les contestations faites de la procédure et des conditions de mise en place du décret (I) avant de voir comment les principes d’égalité et de constitutionnalité sont des moyens très présent dans cet arrêt (II).

1. **Procédure et contestation des parties**
2. **Procédure et conditions de mise en place du décret**

Les trois requêtes se basent sur les mêmes moyens pour contester le décret relatif au RSA « jeune ». Pour ce fait, ils se basent d’abord sur 3 litiges procéduraux qui d’après eux, entacheraient d’illégalité ce décret.

En premier lieu, les parties considèrent que l’avis de la commission consultative d’évaluation des normes a été rendu suite à une procédure irrégulière. Cet argument est refusé par la Conseil d’Etat qui considère que ce moyen n’est pas fondé.

La commission consultative d’évaluation de la norme (CCEN) est une commission participative ayant pour but de contrôler si une loi est nécessaire, notamment suite à un rapport chaque année influençant la qualité des lois. En l’espèce, la CCEN est consultée afin de voir l’impact financier de ce décret et ses incidences directes et indirectes sur les collectivités territoriales. Cette commission a émis le 3 juin 2010 un avis favorable au projet de décret sous réserve que l’impact du projet de loi de finance pour 2011 soit présenté à la commission à la séance d’octobre 2010. Ce moyen des requérants n’est donc pas fondé et la procédure est régulière.

En deuxième et troisième lieu, le Conseil d’Etat écarte des moyens des requérants selon lesquels le texte publié différerait du projet initial par une copie de la minute de la section sociale du conseil d’Etat, versé au dossier par le ministre des solidarités et le fait que le présent décret aurait dû être contresigné par le ministre de l’éducation national ou le ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche. En effet, les ministres n’ont en théorie pas de pouvoir règlementaire sur les actes administratifs. Cependant, il leur est possible d’en avoir un dans certaines conditions, à savoir lorsque le premier ministre leur délègue ce pouvoir, lorsqu’ils sont habilités par le législateur ou encore lorsqu’il s’agit du fonctionnement de son service. En l’espèce, aucun de ces pouvoirs règlementaire ne s’applique et donc aucun contreseing n’est nécessaire, comme il l’est demandé par les requérants.

Enfin, concernant des conditions de ce RSA « jeune », les requérants estiment que le pouvoir règlementaire a dénaturé la volonté du législateur en fixant le nombre d’heures de la période requise de 2 ans de travail à temps plein. Le Conseil d’Etat quant à lui, estime qu’il s’agit en l’espèce que d’une précision de ce que le législateur définissait comme la période de référence.

1. **Principe constitutionnel et hiérarchie des normes**

Les trois requêtes en présence posent en l’occurrence un problème du contrôle de conformité d’une norme face à la Constitution. En effet, le décret relatif aux conditions du RSA est pris en application d’une loi. Cette même loi a été prise en conformité à une « exigence constitutionnelle résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, qui impliquent la mise en œuvre d’une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées ».

Il existe dans l’ordre juridique français une hiérarchie des normes, autrement appelée la pyramide de Kelsen. Cette pyramide, tout comme l’arrêt CFDT, voit à son sommet la Constitution, norme suprême à laquelle tout acte doit se soumettre. Cependant, notre Constitution de 1958 n’est pas le seul texte à respecter, et le Conseil constitutionnel dans une décision liberté d’association de 1971 dégage d’autres textes dont fait partie le Préambule de la Constitution de 1946 susmentionné. Cet ensemble de norme suprême peut être appelé le « bloc de constitutionnalité » (Louis Favoreu).

Se pose alors en l’espèce le problème, récurent, de savoir si le contrôle de la loi face à la Constitution peut être fait par le Conseil d’Etat. La réponse par la négative est affirmée dès 1936 dans un arrêt du Conseil d’Etat, Arrighi. Il est par a suite réaffirmé dans l’arrêt du Conseil d’Etat de 2005, Deprez et Baillard. C’est au conseil constitutionnel de contrôler une loi qui serait contraire à la Constitution. Le principe par lequel le Conseil d’Etat n’effectue pas ce contrôle est réaffirmé dans l’arrêt CFDT qui affirme que le législateur ayant posé un principe subordonné aux exigences du Préambule de la Constitution de 1946 ne saurait être contesté par le Conseil d’Etat. Cependant, cet arrêt émet une nouvelle distinction, donnant au Conseil d’Etat la possibilité d’effectuer tout de même un contrôle de constitutionnalité en passant par l’article 61-1 de la Constitution.

L’article 61-1 de la Constitution, instauré en 2008, donne la possibilité au juge suprême de l’ordre administratif, saisi d’une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), de s’exprimer sur la constitutionnalité d’une norme soumise à la norme suprême. Ce contrôle ne peut être fait que sur demande du justiciable et le Conseil d’Etat (comme la Cour de cassation) a la capacité de renvoyer cette QPC devant le Conseil constitutionnel si cette dernière n’est pas dépourvue d’un caractère sérieux. C’est ce que réaffirme en l’espèce le conseil d’Etat dans cette décision CFDT de 2011 où en l’espèce il n’est saisi d’aucune QPC et ne peut alors statuer sur la constitutionnalité de la loi sur laquelle est prise le règlement contesté, comme le souhaiterai les parties contestataires.

1. **Principe constitutionnel et égalité**
2. **Principe d’égalité**

Dans l’arrêt commenté, au quatrième argument concernant la légalité interne du décret, c’est-à-dire non procédural, les requérants fondent l’illégalité du décret pour inégalité et discrimination. Pour cela, ils se réfèrent, concernant l’égalité, aux articles 1 et 6 de la DDHC et pour la discrimination illégale, aux articles 14 de la Convention européenne des droits de l’Homme (CEDH) et 21 de la charte européenne des droits fondamentaux. De plus, les requérants auraient également la possibilité de se fonder sur une célèbre jurisprudence, mettant au rang de principe général du droit le principe d’égalité : il s’agit de l’arrêt du Conseil d’Etat de 1961, société des concerts du conservatoire. Il serait alors légitime de se demander sur quel fondement le Conseil d’Etat se fonde pour rejeter la demande. En réalité, il existe une autre jurisprudence permettant de réaliser des différences de traitement, à savoir l’arrêt du Conseil d’Etat de 1974, Denoyez et Chorques qui autorise certaines dérogations au principe d’égalité sous certaines conditions. En effet, les différences de traitements sont possibles si elles sont une conséquence nécessaire de la loi, qu’elles sont dues à des différences de situations et qu’il existe un intérêt général en rapport avec le service. De plus, si l’inégalité est en rapport avec le service, elle doit également être objective, en rapport avec le service et proportionnées.

Concernant la proportionnalité de cet acte, il a déjà été jugé dans un arrêt du Conseil d’Etat de 1987, commune de Romainville, qu’il n’existe pas de différence de traitement proportionnée lorsque la différence est fondée sur l’âge. En l’espèce, l’arrêt CFDT quant à lui reconnait qu’une différence de traitement selon l’âge peut être proportionnée afin d’encourager les jeunes travailleurs à s’insérer dans la vie professionnelle de façon durable. Cet arrêt peut être considéré comme un revirement de jurisprudence.

Au cas d’espèce, le Conseil d’Etat considère que l’arrêt Denoyez et Chorques s’applique dans toutes ses dispositions et ajoute qu’une différence de traitement selon les âges est possible.

1. **Critique du contrôle des normes**

Dans le troisième moyen concernant la légalité interne de cet arrêt, les requérants considèrent que le décret étant pris en considération de la loi, cela revient pour le Conseil d’Etat à contrôler la conformité de la loi par rapport à la Constitution. Or, ce contrôle est refusé par ce dernier depuis l’arrêt Arrighi de 1936 et est l’objet d’une jurisprudence constante. Cette impossibilité du contrôle d’un acte pris de manière directe par rapport à la loi est appelé la théorie de la loi écran.

Cette théorie, avec la question de l’invocabilité, sont les deux conditions dans lesquels le juge administratif ne peut pas contrôler la constitutionnalité d’un acte administratif.

L’arrêt commenté mène à se poser la question de la possible disparition de cette théorie de la loi-écran, notamment avec l’apparition de l’art 61-1 de la Constitution, relatif à la QPC, offrant dans certaines conditions la possibilité du contrôle de la loi à la Constitution par le Conseil d’Etat, ce qui diminue le champ d’application de la loi-écran.

De plus, cet arrêt estime qu’il « appartient à celui-ci (le Conseil d’Etat) de vérifier si les mesures prises pour l’application de la loi n’ont pas elle-même méconnues ces exigences ». La portée semble floue, mais l’on peut y voir que les mesures prises en adéquation parfaite avec la loi peuvent être contrôlées par rapport à la Constitution pas le Conseil d’Etat, ce qui revient à abroger la théorie de la loi écran. Cet arrêt aurait alors une portée primordiale, venant à renverser les jurisprudences précédentes d’Arrighi et Deprez et Baillard en acceptant de contrôler implicitement par l’intermédiaire d’un acte administratif, la loi par rapport à la Constitution.