

Paris, le 6 septembre 2017

CONSEIL D'ETAT
1, Place du Palais Royal
75011 Paris

A Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat

REQUÊTE AUX FINS DE RÉFÉRÉ SUSPENSION

POUR :

Association Collectif des associations citoyennes, domiciliée sis 108 rue Saint-Maur
75011 PARIS, représentée en la personne de M. Jean Claude BOUAL, Président.

CONTRE :

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social,
127 Rue de Grenelle, 75007 Paris, pris en la personne de la Ministre du Travail.

ACTE ATTAQUÉ :

La décision administrative née de la consigne -révélée dans la presse- donnée par les services du Ministère du Travail, notamment aux agences Pôle emploi (Production n°1 Article du Monde, 17 août 2017 : Le recours aux emplois aidés gelé en Ile-de-France et Production n°2- Article de Libération, 17 août 2017 Fin des emplois aidés : Ce que le gouvernement demande aux préfets), de geler immédiatement toutes les prescriptions pour les CIE et pour les CAE, dans l'attente de la circulaire confirmant la volonté dudit ministère de stopper le recours aux emplois aidés.

Par requête en date du 6 septembre 2017, dont (Production n°3 : requête en annulation pour excès de pouvoir en date du 6 septembre 2017), le requérant a sollicité du Conseil d'Etat l'annulation au fond au moyen d'une requête en excès de pouvoir de la décision susvisée. Le requérant entend par la présente requête en référé suspension obtenir d'ores et déjà la suspension de la décision administrative susmentionnée et cela sans attendre le jugement d'annulation pour les raisons de droit et de fait ci-après exposées.

I. FAITS

I.1. Présentation du contexte juridique

Les emplois aidés sont un dispositif ancien. Ainsi, dès 1984, le Gouvernement Fabius met en place les travaux d'utilité collective (TUC). Ces contrats pouvaient être conclus par les jeunes demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE, devenu Pôle emploi) depuis plus d'un an. Ils étaient accueillis dans un organisme porteur d'une mission de service public, pour une durée de 3 mois à un an, à mi-temps. Depuis, ces contrats ont été remaniés mais toujours maintenus.

Entré en vigueur le 1er janvier 2010, le Contrat unique d'insertion (CUI) a été créé par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de solidarité active (Rsa) et réformant les politiques d'insertion. Il vise à simplifier l'architecture des contrats aidés du plan de cohésion sociale de 2005-2009.

Le contrat unique d'insertion se décline en deux variantes :

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), dans le secteur non marchand;
- le contrat initiative emploi (CUI-CIE), dans le secteur marchand.

Tout employeur intéressé par un recrutement dans le cadre d'un CUI doit se rapprocher, selon le profil de la personne qu'il souhaite recruter de l'agence Pôle emploi, de la mission locale, du Cap emploi ou du conseil départemental¹.

La décision d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle est prise soit, pour le compte de l'État, par Pôle emploi, les missions locales ou les Cap emploi, soit par le président du conseil départemental lorsque cette aide concerne un bénéficiaire du RSA financé par le département ; le président du conseil départemental peut déléguer tout ou partie de cette décision d'attribution à Pôle emploi ou à tout autre organisme qu'il désigne à cet effet².

Préalablement à l'attribution des aides à l'insertion professionnelle, le président du conseil départemental signe avec l'État une convention annuelle d'objectifs et de moyens qui fixe le nombre prévisionnel d'aides à l'insertion professionnelle attribuées au titre de l'embauche, dans le cadre d'un CUI, de bénéficiaires du RSA financé par le département.

Le dispositif des aides à l'insertion professionnelle bénéficie du fonds d'appui aux politiques d'insertion, ouvert aux départements signataires de la convention d'appui aux politiques d'insertion définie à l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles présent.

¹ Site internet du Ministère du Travail "*Le contrat unique d'insertion (CUI) : dispositions générales*" <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-dans-l-emploi/contrats-aides/article/le-contrat-unique-d-insertion-cui-dispositions-generales>.

² Idem.

Cette convention est signée par le président du conseil départemental et le préfet de département, pour une durée de trois ans renouvelable. Elle détermine les priorités en matière d'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté au regard des besoins identifiés localement.

Le 10 janvier 2017, l'État lançait d'ailleurs un appel à manifestation d'intérêt des départements afin d'identifier les départements souhaitant bénéficier du fonds d'appui aux politiques d'insertion. Les départements avaient jusqu'au 1er mars 2017 pour confirmer leur engagement dans la démarche de contractualisation.

Entre temps, un décret du 17 février 2017, puis un arrêté du 20 février de la même année, ont précisé les modalités d'organisation du fonds d'appui aux politiques d'insertion. L'article 6 du décret précise notamment que le financement des contrats aidés est une dépense d'insertion pour le financement des actions de lutte contre la pauvreté, d'insertion sociale et professionnelle et de développement social.

Au regard de l'ensemble de ces faits, alors même que cette politique en faveur de l'insertion professionnelle était menée depuis 2010, et faisait l'objet d'une structuration progressive qui laissait présager une pérennisation du dispositif englobant les contrats aidés, le gouvernement a finalement fait volte-face durant l'été 2017.

En effet, le 9 août, devant l'Assemblée nationale, la ministre du travail avait estimé que les contrats aidés, l'un des instruments de l'État pour lutter contre le chômage, étaient "coûteux" et inefficaces" :

On est très attachés à ce qu'on puisse investir fortement dans la formation pour doter les demandeurs d'emplois, les jeunes, de compétences valables sur le marché du travail et pas simplement leur permettre à court terme d'avoir un emploi grâce à une aide à l'entreprise", a-t-elle dit. "Nous sommes en train de réfléchir à ce sujet. Nous aurons à prendre des décisions d'ici quelques semaines pour les années qui viennent", conclut-elle (Production n°1 Article du Monde, 17 août 2017 : Le recours aux emplois aidés gelé en Ile-de-France)

Les bénéficiaires de contrats aidés ainsi que leurs employeurs pouvaient donc s'attendre à une remise en cause du dispositif mais seulement à l'avenir, pas de manière immédiate.

Cependant, dès le 17 août, l'Agence France Presse révélait que les agences Pôle emploi d'Ile-de-France avaient reçu pour consigne de suspendre les prescriptions de contrats aidés. D'après l'article du Monde qui rapporte le contenu d'un courrier électronique, celui-ci cite les auteurs des instructions :

« Nous vous informons que dans l'attente de la circulaire, qui ne devrait pas arriver avant la fin du mois, il convient impérativement et sans dérogation de suspendre toutes les prescriptions pour les CIE et pour les CAE », écrit un adjoint au directeur régional d'Ile-de-France de Pôle emploi, dans un courriel adressé le 10 août aux directeurs territoriaux de sa région, à qui il demande une « stricte application de ces mesures »

D'après Le Monde, l'auteur du courriel précise que cette consigne émane de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, l'administration du ministère du travail chargée du pilotage des politiques de l'emploi, et que « *cette mesure concerne aussi bien les renouvellements que les nouveaux contrats* ».

Cette information est confirmée le même jour par Libération selon qui (Production 02 - Article de Libération, 17 août 2017 Fin des emplois aidés : Ce que le gouvernement demande aux préfets) :

“La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – qui dépend de la rue de Grenelle – demande aux préfets d'en finir pour cette année avec les contrats aidés à destination des entreprises et de restreindre fermement ceux réservés à l'Etat, les collectivités locales et certaines associations.”

Et effectivement, les témoignages d'employeurs et d'employés se multiplient pour dénoncer l'absence de renouvellement de leurs contrats aidés, au point que différents maires ont annoncé devoir reporter la rentrée scolaire. C'est par exemple le cas à Valorbiquet dans le Calvados, commune qui dispose de 10 agents et comptait sur 5 contrats aidés (Production n°4 Article France Bleu, 28 août 2017. [Rentrée des classes repoussée à Valorbiquet, faute de contrats aidés](#)).

Depuis le mois de mars, la commune prépare le planning de la rentrée scolaire. Fin juin, le constat est là : elle doit engager 5 contrats aidés (une personne reconduite et 4 nouveaux) pour la rentrée. La municipalité lance sa procédure de recrutement, et engage ces 5 personnes pour le mois de septembre. Mais fin juillet, "le coup de massue", confie la maire de la commune, Christelle Bacq de Paepe : le gouvernement décide de geler tous les contrats aidés.

*"Je suis en colère parce que je peux comprendre qu'on veuille changer les règles du jeu. Sauf qu'une telle brutalité, en plein été, ça nous empêche, nous, de travailler correctement. **Et ça met même la commune dans l'illégalité. Il n'y a aucun moyen pour nous d'accueillir les enfants s'il manque un tiers des effectifs. Ça veut dire qu'à un moment, soit les enfants sont tous seuls, soit un seul encadrant pour une soixantaine d'enfants.** Moi, je ne veux pas prendre la responsabilité de mettre les enfants en danger", explique la maire de la commune de 2500 habitants, Christelle Bacq de Paepe.*

A la Réunion, la rentrée 2017 a été repoussée de 5 jours dans 18 des 24 communes de l'île (Production n°5 Article Europe 1, 30 août 2017 La rentrée scolaire retardée à La Réunion faute d'emplois aidés).

“En cause ? La diminution importante du nombre de contrats aidés, qui participent au bon déroulement de la rentrée scolaire : sur 3 300 réclamés par les communes, seuls 1 800 avaient été accordés par la préfecture de La Réunion.”

Pour Stéphane Fouassin, président de l'association des maires de La Réunion, cette situation met les enfants en danger

"En danger", parce que les contrats aidés concernent les chauffeurs de bus chargés du ramassage scolaire, mais aussi les personnels de cantine ou de surveillance.

"Je pense que c'est une inconscience gouvernementale. On ne peut pas avertir les maires, à une semaine de la rentrée, que ces contrats vont disparaître", *dénonce-t-il au micro d'Europe 1*. "Il aurait fallu nous avertir beaucoup plus tôt. Il aurait été plus sage de repousser la rentrée pour ne pas mettre les enfants en danger", *souligne-t-il encore*.

C'est encore le cas en Charentes, pour les écoles des communes de dans les écoles de Massignac, Mazerolles, Cherves-Châtelars, Vitrac-Saint-Vincent et Montemboef (Production n°6 Article France 3, 31 août 2017 Fin des contrats aidés : pas de rentrée lundi dans 5 écoles autour de Montemboef). Le maire de Massignac témoigne :

"Aujourd'hui, on n'a plus les moyens financièrement. C'est un coût trop élevé. On nous supprime les contrats aidés donc on a quatre ou cinq contrats qui vont être supprimés. Et on n'a plus le personnel adéquat pour intervenir sur l'ensemble de ces écoles".

C'est dans cet état que se présente l'affaire faisant l'objet de la présente requête en référé suspension.

I.2 Sur l'intérêt à agir du requérant

L'intérêt à agir est direct et ressort clairement des statuts de l'association (Production n°7 Statuts de l'association Collectif des associations citoyennes):

L'association Collectif des Associations Citoyennes a pour objet de mettre en lien, dans un réseau dynamique et participatif, toutes les personnes physiques et morales dont les projets collectifs et les actions contribuent à l'intérêt général et au bien commun, avec un but non lucratif, qui sont attachées aux fondements et à la pratique d'une citoyenneté responsable et concourent, de ce fait, à l'émergence d'un monde à finalité humaine. L'association assure la promotion des initiatives de ce réseau, tant auprès des autorités politiques et administratives, des acteurs de la société civile que du grand public.

Pour ce faire, l'association poursuit quatre objectifs :

- mener des recherches et des études sur les formes, les conditions et la diversité du mouvement associatif, sur le sens de l'action menée par les associations et sur les difficultés qu'elles rencontrent, et faire des propositions pour qu'elles puissent pleinement remplir leur rôle ;
- valoriser, mutualiser et faire connaître, notamment par le site internet du réseau, les actions, les informations, les réflexions, les méthodes, les outils et les pratiques des associations citoyennes. A cette fin, elle organise périodiquement des formations, ateliers, réunions, séminaires ou assemblées permettant à tous les acteurs de terrain, qu'ils soient ou non membres de l'association, de se rencontrer et d'échanger pour s'enrichir de leurs différences, progresser ensemble et proposer des démarches communes ;
- **apporter son appui aux requêtes collectives et aux propositions du milieu associatif vis-à-vis des autorités publiques, en particulier lorsqu'il est porté atteinte à l'exercice**

effectif des libertés associatives et à leur capacité d’agir au service du bien commun et de l’intérêt général ;

- mener toute action en rapport avec son objet social, en participant notamment à des évènements locaux, nationaux, internationaux ou mondiaux.

L’intérêt à agir pour le Collectif des Associations Citoyennes ressort de ses statuts et de son action depuis sa création. L’association a pour objectif, de par ses statuts, « d’apporter son appui aux requêtes collectives et aux propositions du milieu associatif vis-à-vis des autorités publiques, en particulier lorsqu’il est porté atteinte à l’exercice effectif des libertés associatives et à leur capacité d’agir au service du bien commun et de l’intérêt général ».

Or, la décision de geler les contrats aidés va avoir un impact direct sur les ressources nécessaires à assurer les missions de services publics confiées aux associations (la cohésion sociale, à l’aide aux plus démunis, l’éducation à la citoyenneté tant dans les quartiers que dans les zones rurales, au développement culturel, sportif et éducatif, à l’environnement et la lutte contre le changement climatique). Compte tenu de la baisse massive des subventions publiques aux associations depuis 10 ans, beaucoup de ces actions ne sont réalisables que grâce à l’utilisation d’emplois aidés. Au cours des dernières années, l’emploi associatif ne s’est maintenu que grâce à la création, en 2014 et 2015, de près de 100 000 emplois aidés et à l’augmentation massive par les collectivités de la fiscalité locale, qui a permis aux collectivités, principaux financeurs, de maintenir l’essentiel de leur concours aux associations.

La suppression des emplois aidés risque de se traduire par un abandon de ses missions de service public en raison de l’impossibilité financière de faire face et donc de porter directement atteinte à l’objet de ces associations que défend le Collectif des associations citoyennes.

L’association Collectif des associations citoyennes étant concernée par la décision faisant grief, elle dispose d’un intérêt à agir.

L’association est habilitée à poursuivre en justice, en étant représentée par son président Jean Claude Boual, en vertu de la décision du Conseil administratif en date du 4 septembre (Production n°8 Délibération du Conseil administratif) 2017.

II. DISCUSSION

II. 1. Sur le bien-fondé de la demande de suspension:

L’alinéa 1er de l’article L.521.1 du code de justice administrative prévoit que « *quand une décision administrative, même de rejet, fait l’objet d’une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d’une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l’exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Il ressort de ces dispositions procédurales législatives que le prononcé du référé suspension est subordonné à la réunion de deux conditions :

- d'une part, une condition d'urgence;
- d'autre part une condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

En l'espèce, ces deux conditions sont à l'évidence réunies.

II.1.1. Sur la condition d'urgence :

L'urgence s'apprécie « objectivement et globalement » et il faut procéder par un bilan des urgences en confrontant les intérêts invoqués par le requérant et les intérêts publics invoqués par l'administration.

En l'espèce, le requérant soutient cette première condition est parfaitement satisfaite par le fait que la décision est appliquée immédiatement et produit d'ores et déjà ses effets, en compromettant l'embauche ou le renouvellement de milliers d'emplois, au point de perturber les rentrées scolaires ou d'autres services publics. Que cette décision ne peut être justifiée au regard des intérêts de l'administration puisque cette décision porte atteinte au bon fonctionnement du service public et notamment à sa continuité, dont la garantie incombe pourtant à l'Etat.

Le préjudice doit être imminent.

En l'espèce, le gel des contrats aidés ayant déjà été décidé au sein des institutions chargées de leur attribution et paralysant d'ores et déjà l'action de nombre d'associations et de services publics, le préjudice est imminent et cette décision doit par conséquent être suspendue.

II.1.2. Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

Là encore, cette deuxième condition est parfaitement satisfaite par l'ensemble des moyens de légalité externe et de légalité interne soulevés.

A titre liminaire il conviendra de démontrer que la décision attaquée constitue un acte administratif faisant grief.

Le requérant soutient que l'acte attaqué, né de la consigne donnée par les services du Ministère du Travail, notamment aux agences Pôle emploi par voie de courrier électronique, de geler immédiatement toutes les prescriptions pour les CIE et pour les CAE, dans l'attente de la circulaire, relève du régime applicable aux instructions de l'administration faisant grief (arrêt CE Sect., 18 déc. 2002, Mme Duvignères).

La jurisprudence du Conseil d'Etat juge que le *"recours formé contre les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction est recevable. Et le juge de l'excès de pouvoir sera conduit à censurer les dispositions impératives d'une circulaire lorsque, par exemple, celles-ci fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elles entendent expliciter. De même, seront considérées par le juge comme entachées d'illégalité les dispositions impératives d'une circulaire réitérant une règle contraire à une norme juridique supérieure : ainsi, par exemple, d'une circulaire reprenant la teneur d'un texte réglementaire illégal ou celle d'une loi incompatible avec les stipulations d'une convention internationale."*³

En l'espèce, les instructions envoyées par courriers électroniques par les services du Ministère du Travail aux préfets et destinés aux services de Pôle emploi constituent des instructions de l'administration. Le fait que ces instructions mentionnent l'envoi imminent d'une circulaire contenant des dispositions impératives au contenu similaire ne fait que confirmer l'existence d'une décision administrative faisant grief.

Par conséquent, le requérant est donc recevable à réclamer la suspension dudit acte.

II.1.2.1. Moyen de légalité externe

Le requérant soutient, que les services du Ministère du travail étaient incompétents pour décider du gel des contrats aidés. Il pourrait s'agir d'une violation du principe de parallélisme des compétences.

En effet, le principe de parallélisme des compétences prévoit que la compétence pour prendre l'acte contraire ne peut appartenir qu'à l'autorité qualifiée pour prendre l'acte positif initial (CE 8 août 1919, Labonne, Rec., p. 737). A ce titre, le commissaire du gouvernement HEUMANN (concl. sur CE 10 avr. 1959, Fourré-Cormeray, D. 1959.210) a fait valoir que *« la compétence ayant un caractère d'ordre public, le parallélisme présente un caractère obligatoire et absolu qui s'étend même à certaines formalités indissociables de la compétence »*.

En l'espèce, et comme il a déjà été fait mention plus avant, la décision de l'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle est prise soit, pour le compte de l'État, par Pôle emploi, les missions locales ou les Cap emploi, soit par le président du conseil départemental lorsque cette aide concerne un bénéficiaire du RSA financé par le département.

Préalablement à l'attribution des aides à l'insertion professionnelle, le président du conseil départemental signe avec l'État une convention annuelle d'objectifs et de moyens qui fixe le nombre prévisionnel d'aides à l'insertion professionnelle attribuées au titre de l'embauche, dans le cadre d'un CUI, de bénéficiaires du RSA financé par le département.

³ Site internet du Conseil d'Etat, décision 18 décembre 2002 - Mme Du vignères <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/18-decembre-2002-Mme-Du vigneres>

Cette convention annuelle d'objectif est elle-même encadrée par la fixation des budgets alloués au fond d'appui aux politiques d'insertion par la loi de finances pour l'année. Cette loi de finances est le résultat d'une proposition du gouvernement, votée par le Parlement.

L'article 89 de la loi de finance pour 2017 prévoit que le fonds d'appui aux politiques d'insertion au bénéfice des départements est géré, pour le compte de l'Etat, par l'Agence de services et de paiement.

Par conséquent, la décision du ministère du Travail de donner des instructions quant au gel des contrats aidés, comme cela est rapporté dans les pièces produites au présent recours, est entachée d'incompétence en ce que celle-ci contrevient à une loi de finance qui lui est donc supérieure et à laquelle elle ne peut faire obstacle valablement en ce que cette décision aurait dû émaner de l'Agence de services et de paiement, seule autorité compétente pour l'administration du fond d'appui aux politiques d'insertion, dépositaires des financements nécessaires à l'attribution des contrats aidés.

Par conséquent, la décision du ministère du Travail de donner des instructions visant l'obligation pour les préfets de suspendre l'attribution des contrats aidés est donc entachée d'un vice de légalité externe et doit donc être suspendue.

II.1.2.2. Moyen de légalité interne

II.1.2.2.1 Violation du principe de sécurité juridique

Le principe de sécurité juridique a été qualifié de principe général du droit par le Conseil d'État à la faveur de la décision Sté KPMG et autres du 24 mars 2006.

Pour rappel, dans cette décision, le Conseil d'État juge que :

« il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ».

Or, en l'espèce, le gouvernement, s'il a toute latitude pour engager une réforme des contrats aidés sous le regard du législateur, aurait dû prévoir des mesures transitoires, ce qu'il n'a pas fait.

La décision attaquée est susceptible de porter une atteinte grave aux intérêts des employeurs concernés.

Par ricochet, cette atteinte à la sécurité juridique constitue également une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales en ce que la décision retire une ressource nécessaire au fonctionnement des communes.

Ainsi certaines communes qui avaient prévu d'embaucher en contrats aidés se retrouvent privées de cette possibilité. C'est le cas de la commune de Valorbiquet dont le cas a été évoqué plus haut :

Parmi les solutions, engager ces personnes en CDD ? "ça représenterait 67000 euros dans le budget de la commune. Soit 10% de la masse salariale. C'est impossible à surmonter" [explique la maire de la commune].

C'est également le cas de la commune de Grande Synthe qui a vu en août 2017, 10 renouvellements bloqués par la décision querellée, au point que la direction générale des services s'inquiète pour la continuité du service.

Cette atteinte au principe de sécurité juridique est d'autant plus manifeste que comme évoqué plus haut, les acteurs et notamment les départements étaient encore invités en janvier à manifester leur intérêt jusqu'en mars 2017, afin de s'engager auprès de l'Etat pour une politique d'insertion, et cela notamment par le biais des recrutements de contrats aidés. Ils pouvaient donc légitimement s'attendre à ce que ce dispositif soit reporté sur l'année 2018.

Il faut dire que les contrats aidés, qui existent sous une forme ou sous une autre depuis 1984, font partie intégrante des moyens dont peuvent disposer les communes, au point que le doctorant, Hugo Gaillard, y ayant consacré une étude a pu les qualifier "d'institution" (Production n°9 Opinion publiée dans Le Figaro le 29 août 2017, Les emplois aidés d'une commune ont-ils une utilité ?).

Cette atteinte est particulièrement caractérisée s'agissant des contrats susceptibles d'être renouvelés mais bloqués. Ou encore de ces contrats validés par l'Etat mais néanmoins suspendus.

Dans l'article du Monde, on pouvait ainsi lire :

"Le 4 août, le député du Nord Alain Bruneel (PCF) s'inquiétait, dans un courrier à la ministre du travail, que « des responsables associatifs se voient signifier par Pôle emploi que l'agence de services et de paiement (ASP) n'honorera plus les aides financières accordées pour les contrats aidés, à compter du 1er août 2017, y compris pour les contrats déjà validés par l'Etat »."

Par conséquent, l'Etat n'a pas respecté son obligation d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle, soit en l'espèce l'abandon d'une politique de soutien à l'insertion professionnelle, et qu'il a donc violé le principe général de sécurité juridique.

Pour ce motif, la décision contestée devra donc être suspendue.

II.1.2.2 Violation du principe de confiance légitime

Le principe de confiance légitime impose à l'Etat de respecter la confiance des particuliers et implique de s'abstenir de changer brusquement une situation existante et même d'éviter de trahir la confiance dans une règle à venir ou dans une position future.

Lorsqu'une entreprise bénéficie de promesses ou d'assurances précises et régulières de l'administration, et que ces engagements - pour quelque raison que ce soit - ne sont pas tenus, l'administré est en droit de mettre en jeu la pleine responsabilité de la collectivité publique fautive au cas où ces manquements lui auraient causé un préjudice.

Or, le gouvernement intervient en l'espèce en remettant en cause l'équilibre économique des activités et du bon fonctionnement des activités du secteur marchand et non marchand mais également du secteur public et des collectivités territoriales en coupant arbitrairement et sans prévenir les contrats aidés, rendant impossible la continuité des activités planifiées sur le court et long terme.

Cette mesure brutale contrevient au principe de confiance légitime, notamment en raison de la contractualisation des rapports des bénéficiaires avec l'administration de l'Etat, à d'autant plus forte raison que ces contrats aidés sont un dispositif public opérant depuis plus de trente ans et que leur renouvellement ne constitue souvent qu'une formalité.

Dans son avis du 11 juin 2017, le Conseil d'État a demandé au gouvernement de « *veiller à ne pas priver un certain nombre d'organismes publics ou privés des ressources nécessaires pour assurer les missions de service public qui leur sont confiés* ». Cette demande formulée à propos de la suppression de la réserve parlementaire vaut aussi pour la suppression des emplois aidés.

En effet, les associations répondent à des besoins diversifiés, au plus près du terrain, que ni la puissance publique ni les entreprises lucratives ne peuvent couvrir et qui sont nécessaires notamment à la cohésion sociale, à l'aide aux plus démunis, l'éducation à la citoyenneté tant dans les quartiers que dans les zones rurales, au développement culturel, sportif et éducatif, à l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Or, compte tenu de la baisse massive des subventions publiques aux associations depuis 10 ans, beaucoup de ces actions ne sont réalisables que grâce à l'utilisation d'emplois aidés. Au cours des dernières années, l'emploi associatif ne s'est maintenu que grâce à la création, en 2014 et 2015, de près de 100 000 emplois aidés et à l'augmentation massive par les collectivités de la fiscalité locale, qui a permis aux collectivités, principaux financeurs, de maintenir l'essentiel de leur concours aux associations.

La suppression des emplois aidés risque de se traduire par un plan social de grande envergure au détriment des associations, et par l'abandon de très nombreux tâches d'intérêt général, avec des coûts induits, y compris sur le plan budgétaire et de l'assurance-chômage, beaucoup plus importants que l'économie apparente que le gouvernement compte réaliser.

Pour ce motif, la décision attaquée en ce qu'elle viole le principe de confiance légitime devra être suspendue.

II.1.2.2.3 Violation du principe de continuité du service public

Le principe de continuité du service public trouve son fondement dans un principe plus large, celui de la continuité de l'Etat.

L'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que :

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. »

Dans une décision du 25 juillet 1979 relative au droit de grève à la radio et à la télévision, le Conseil constitutionnel a considéré que la continuité des services publics a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle.

En l'espèce, le requérant a pu démontrer que le service public de l'éducation était impacté par cette décision puisque plusieurs écoles ont dû reporter la rentrée scolaire.

Au-delà, ces contrats aidés participent à la redynamisation de l'emploi dans les territoires ruraux et urbains, dans tous les domaines qu'il s'agisse du secteur marchand ou non marchand, et cela dans des contextes économiques parfois extrêmement tendus, où la cohésion sociale est mise à mal chaque jour.

Par conséquent, le principe général de continuité du service public a été violé. Par ce motif, la décision contestée devra donc être suspendue.

II.1.2.2.4 Violation du principe du droit à l'emploi

L'alinéa 5 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris intégralement dans la Constitution du 4 octobre 1958, affirme que "*chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi*".

Le 1er alinéa de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 affirme également le "*droit au travail*" et, aussitôt après, celui à la "*protection contre le chômage*".

Le Conseil constitutionnel a été amené à interpréter la portée de ce droit. Dans une décision de 1983, il a affirmé qu'il appartient au législateur "*de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés*".

Le droit d'obtenir un emploi ne s'entend donc certes pas comme une obligation de résultat, c'est-à-dire comme une obligation absolue de donner à tout chômeur un emploi, mais bien comme une obligation de moyens. Il s'agit, pour les pouvoirs publics, de mettre en œuvre une politique permettant à chacun d'obtenir un emploi.

En l'espèce, cette décision abrupte a empêché des embauches mais également des renouvellements de contrats. Les bénéficiaires pouvaient pourtant s'attendre légitimement à

être reconduits pour plusieurs mois. Ces annulations de renouvellement sans préavis sont de nature à créer des situations extrêmement difficiles pour des personnes déjà en situation de précarité face au marché de l'emploi.

Loin de mettre en œuvre une politique d'emploi, le gouvernement par cette décision précipitée, favorise au contraire le chômage, y compris de personnes éloignées de l'emploi, ce qui est le cas du public ciblé par les contrats aidés.

Cette violation du droit à l'emploi est encore plus manifeste pour les titulaires de contrats validés par l'Etat, mais que l'Agence de Service de Paiements refuse d'honorer.

Or l'objet de ces contrats aidés est d'agir comme un tremplin vers l'emploi, par les effets conjugués de l'activité professionnelle, de l'accompagnement et de la formation.

De fait, ces contrats aidés sont destinés aux plus fragilisés-e-s par le chômage de masse : personnes privées d'emploi sans qualification, jeunes des quartiers, personnes âgées et handicapées.

Alors que la ministre du travail affirme que le dispositif est "coûteux" et "inefficace", les écologistes affirment que les emplois aidés sont utiles aux territoires et coûtent bien moins cher, puisqu'ils représentent un coût de 7.000 à 11.000 euros par an. Bien moins que les emplois créés ou sauvegardés par le biais du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) étant donné que ceux-ci représentent un budget de 11,3 milliards d'euros en 2013 et 17,2 milliards en 2014, et que cela donne une fourchette de 286 000 à 570 000 euros par emploi créé (on estime qu'entre 50 000 et 100 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014 grâce au CICE).

Ce débat doit avoir lieu devant l'opinion publique et être tranché par le législateur. Mais les bénéficiaires et leurs employeurs ne devraient pas faire les frais de décisions brutales, qui modifient à ce point les équilibres financiers, territoriaux, précipitant des publics en difficultés dans le chômage, sans dispositions transitoires.

En l'espèce, la décision litigieuse constitue donc une atteinte au droit à l'emploi et doit donc être suspendue.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, l'exposant conclut qu'il plaise à

Vu l'article L.521.1 du code de justice administrative,

Vu l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles,

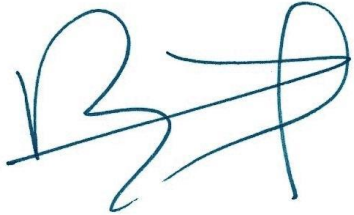
Vu l'article 6 décret du 17 février 2017,

Vu l'article 89 de la loi de finance pour 2017,

Vu l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958,

Vu l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948,

- **ORDONNER** la suspension de la décision attaquée;
- **ORDONNER** à l'Agence de Service de Paiements d'honorer ses engagements envers les bénéficiaires d'un engagement ferme d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle
- **CONDAMNER** l'Etat à verser à l'exposant la somme de 1.000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative;

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, likely representing the name Jean-Claude Boual.

Jean Claude BOUAL, président de l'association Collectif des associations citoyennes

LISTE DES PIECES UTILISEES AU SOUTIEN DES CONCLUSIONS :

- Production n°1 - Article du Monde, 17 août 2017 : Le recours aux emplois aidés gelé en Ile-de-France
- Production n°2 - Article de Libération, 17 août 2017 Fin des emplois aidés : Ce que le gouvernement demande aux préfets
- Production n°3 - Requête en annulation pour excès de pouvoir en date du 1er septembre 2017
- Production n°4 Article France Bleu, 28 août 2017. Rentrée des classes repoussée à Valorbiquet, faute de contrats aidés
- Production n°5 Article Europe 1, 30 août 2017 La rentrée scolaire retardée à La Réunion faute d'emplois aidés
- Production n°6 Article France 3, 31 août 2017 Fin des contrats aidés : pas de rentrée lundi dans 5 écoles autour de Montemboeuf
- Production n°7 Statuts de l'association Collectif des associations citoyennes
- Production n°8 Délibération du Conseil administratif
- Production n°9 Opinion publiée dans Le Figaro le 29 août 2017, Les emplois aidés d'une commune ont-ils une utilité ?