

N° 399898

Mme A...

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 16 septembre 2016

Lecture du 26 septembre 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008, article 118) a facilité le recouvrement des indus des prestations servies par les organismes de sécurité sociale du régime général, en permettant aux organismes d'opérer des compensations sur les versements de prestations à échoir et – c'est ce qui nous intéressera aujourd'hui – en leur confiant le pouvoir de délivrer une contrainte, c'est-à-dire un titre exécutoire.

En effet auparavant, à la différence des caisses de la mutualité sociale agricole (art. L. 725-3-1 du code de la sécurité sociale - CSS, issu de l'article 10 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005) et des Urssaf (art. L. 244-9 du CSS), les caisses ne disposaient pas d'une telle prérogative de puissance publique et devaient, comme toute personne privée, se pourvoir devant les juridictions compétentes afin d'obtenir un jugement contre le débiteur, jugement lui-même revêtu de la formule exécutoire.

Le nouvel article L. 161-1-5 du CSS règle la difficulté en disposant désormais que « *Pour le recouvrement d'une prestation indûment versée (...), le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire.* » La même LFSS pour 2009 a, à la suite d'un amendement parlementaire¹, expressément rendu ce pouvoir de contrainte applicable aux indus de deux prestations servies par les caisses d'allocations familiales pour le compte de l'Etat, mais dont la base légale est extérieure au code de la sécurité sociale : l'aide personnalisée au logement (APL), via une modification de l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ; et l'allocation de revenu de solidarité active. Pour cette dernière prestation, l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles (CASF) a été modifié pour prévoir que « *L'article L. 161-1-5 du [CSS] est applicable pour le recouvrement des sommes indûment versées au titre du revenu de solidarité active.* »²

¹ Amendement n° 497, présenté par Mme Boyer et d'autres députés, portant sur l'article 78 du projet de loi.

² La contrainte vaut aussi pour les indus d'allocation de revenu minimum d'insertion (RMI – l'art. 31, V de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 prévoyant que les modalités de recouvrement des indus d'API et de RMI sont identiques à celle du RSA).

Sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, le tribunal administratif d'Amiens vous a transmis la question nouvelle, sérieuse et récurrente³, donc recevable, de savoir si le directeur d'une caisse d'allocations familiales (CAF) peut procéder au recouvrement par voie de contrainte d'un indu d'« aide exceptionnelle de fin d'année ».

L'aide exceptionnelle de fin d'année est une aide à la charge de l'Etat. Elle ne dispose pas d'une base textuelle pérenne, mais est prévue chaque année par un nouveau décret simple au bénéfice des bénéficiaires de certains minima sociaux, et servie par les organismes chargés du service des minimas en cause. Si son champ et son montant varient d'une année sur l'autre, l'une de ses constantes est qu'elle concerne les bénéficiaires du RMI, puis du RSA.

Pour vous citer l'article 1^{er} des décrets du 13 décembre 2011 (n° 2011-1868) et du 27 décembre 2012 (n° 2012-1468), applicables aux cas d'espèce dont est saisi le tribunal, « une aide exceptionnelle est attribuée aux allocataires du RSA [socle] qui ont droit à cette allocation au titre du mois de novembre 2011 ou, à défaut, du mois de décembre 2011 »⁴.

Dans un premier mouvement, une réponse affirmative à la question posée par le tribunal paraît s'imposer à la simple lecture de l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, formulé dans les termes les plus larges comme s'appliquant au recouvrement « d'une prestation indûment versée ».

On peut regretter que le législateur n'ait pas été aussi explicite pour les organismes de sécurité sociale (OSS) que pour Pôle Emploi, auquel l'article L. 5426-8-1 du code du travail, confie – en dehors des allocations d'assurance chômage – un pouvoir de contrainte au champ le plus large, pour le « *remboursement des allocations, aides, ainsi que de toute autre prestation indûment versées par Pôle emploi, pour son propre compte, pour le compte de l'Etat (...)* ». Ici, point de clause-balais. Mais tout de même, à l'article L. 161-1-5 du CSS, il n'est pas question de prestation « de sécurité sociale », ou de prestation « du régime » concerné, mais de « prestation » tout court. La clé de lecture de cet article serait ainsi organique : le législateur a confié à des organismes déterminés – les OSS – un pouvoir pour le recouvrement de toute prestation dont un texte leur aurait légalement confié le service. En l'occurrence, les décrets successifs créant une aide exceptionnelle de fin d'année prévoient tous que l'aide est servie pour le compte de l'Etat par les organismes chargés du service de la prestation sur laquelle l'aide se greffe, c'est-à-dire, pour le RSA, les caisses d'allocations familiales ou de MSA (lesquelles disposent de la contrainte sur la base de l'article L. 725-3-1).

Cette interprétation littérale de l'article L. 161-1-5, séduisante, se heurte à une double difficulté.

La première, qui ne nous arrêterait pas compte tenu de la structure baroque de la chose, est la localisation légistique de cette disposition, logée dans un code nommé code de la « *sécurité sociale* » et à l'intérieur d'un titre Ier répondant au nom de « *Dispositions communes aux régimes de base* ».

³ Les conditions de recevabilité de la demande d'avis prévues à l'article L. 113-1 du CJA sont évidemment remplies, s'agissant d'une question sur laquelle les tribunaux se sont partagés, certains, comme les tribunaux d'Amiens et de Nantes, estimant qu'aucun texte n'habilite les directeurs de CAF à recourir à la contrainte pour des indus de cette aide exceptionnelle, d'autres n'ayant, en revanche, pas relevé de difficulté et rejeté, le cas échéant, des oppositions à contrainte formées devant elles.

⁴ Signalons que le champ de l'aide est plus large en 2015 : il bénéficie en outre aux allocataires de l'AER (allocation équivalent retraite) versée par Pôle Emploi.

La deuxième difficulté, plus importante, est qu'en 2008, le législateur a ressenti le besoin d'étendre, par des dispositions spécifiques, le champ de la procédure de contrainte aux indus d'APL et de RSA, signe peut-être que, dans son esprit, l'article L. 161-1-5 ne s'y appliquait pas spontanément. Mais quel serait alors le champ « naturel », si l'on peut dire, de l'article L. 161-1-5 ? Les travaux préparatoires n'apportent pas d'éclairage, et l'on peut hésiter entre le cercle des seules prestations versées par les organismes au titre du régime de sécurité sociale dont elles sont chargées ou le cercle, plus vaste, des prestations prévues par le code de la sécurité sociale, y compris lorsqu'elles sont versées pour le compte d'un tiers tel que l'Etat. Ce deuxième cercle couvrirait en outre, notamment, l'allocation adulte handicapé ou l'allocation de logement sociale.

Nous serions toutefois prêt à surmonter cette difficulté, pour trois séries de raisons.

Premièrement, parce qu'une autre interprétation de ces dispositions étendant expressément le pouvoir de contrainte à d'autres prestations nous paraît possible. La loi comporte en effet, pour l'APL et le RSA, des dispositions spéciales précises relatives au recouvrement des indus, qui auraient pu être lues comme excluant l'application des dispositions générales de l'article L. 161-1-5. Le législateur a peut-être simplement voulu, non pas étendre, mais au contraire désamorcer une telle lecture restrictive.

Deuxièmement, pour des raisons de simplicité : la clé organique de lecture de l'article L. 161-1-5 conduit à donner à la CAF un outil unique qu'elle peut mobiliser pour toutes les prestations ; or on sait que souvent les indus sont composites – un peu de RSA, un peu d'ALS, un peu d'aide exceptionnelle... Cantonner cet article aux seules prestations du code de la sécurité sociale, a fortiori aux prestations de la branche familles, crée une complexité de gestion que la lettre de l'article L. 161-1-5 n'implique pas.

Troisièmement, il nous semble qu'au-delà de l'article L. 161-1-5, la question transmise conduit à donner une grille de lecture à d'autres dispositions transversales du code de la sécurité sociale, notamment de l'article L. 161-1-4, qui permet aux organismes de demander au bénéficiaire d'une « prestation » de demander des pièces justificatives et, à défaut de réponse, de suspendre le versement de la prestation. Aucune loi n'a étendu cet article au RSA : c'est par voie réglementaire qu'il a été précisé que l'article L. 161-1-4 s'appliquait (art. R. 262-83 du CASF) et il ne nous paraît pas exclu que le pouvoir réglementaire ait estimé que l'article L. 161-1-4 s'appliquait implicitement à l'ensemble des prestations versées par les caisses sous condition de ressources, la mention figurant dans la partie réglementaire du CASF s'analysant alors comme un simple rappel.

Si malgré tout vous ne pensiez pas pouvoir surmonter cette difficulté, et considériez que l'article L. 161-1-5 est enfermé dans le code de la sécurité sociale, voire dans la branche famille, une réponse affirmative à la question posée pourrait tout de même être envisagée sur le fondement de l'article L. 262-46 du CASF, rendant applicable l'article L. 161-1-5 aux sommes indûment versées « au titre du revenu de solidarité active. » Ce second fondement peut paraître si commode que vous vous demandez sans doute pourquoi nous ne vous l'avons pas proposé plus tôt.

On butte cependant ici sur une autre difficulté déjà signalée : l'aide exceptionnelle de fin d'année est une aide distincte du RSA, comme elle était distincte du RMI. Elle n'est pas réservée aux bénéficiaires du RSA, et n'est pas financée par les mêmes collectivités

publiques. Dire que les bénéficiaires du RSA sont de plein droit éligibles à l'aide exceptionnelle est une chose, c'en serait une autre que de dire pour droit que l'aide exceptionnelle est un compartiment du RSA : ce serait confondre les conditions d'attribution d'une aide et son objet.

Votre jurisprudence est d'ailleurs attachée à cette distinction. Dans une décision *Mme W...* du 16 novembre 2009 (n° 327236, aux Tables) vous avez jugé que l'aide exceptionnelle ne relevait pas, à la différence du RMI, de la compétence des juridictions spécialisées de l'aide sociale au motif que l'attribution de cette aide « ne peut être regardée, compte tenu notamment du mode de financement de cette aide, comme une décision « relative à » l'allocation de revenu minimum d'insertion – l'article L. 262-39 du CASF prévoyait la compétence des juridictions spécialisées pour les décisions « relatives au RMI ». Comme le relevait Anne Courrèges dans ses conclusions, « malgré la proximité des dispositifs, l'aide exceptionnelle de fin d'année se distingue nettement de l'allocation de RMI ou la prime forfaitaire (...). A vrai dire, il ne s'agit même pas d'une prestation légale d'aide sociale au sens strict mais plutôt d'une aide ponctuelle de l'Etat ».

Vous avez donc refusé, dans cette décision *Mme W...*, de produire l'effort d'extension de la compétence des juridictions spécialisées que vous aviez pourtant consenti s'agissant de l'aide sociale facultative des départements (CE, 12 janv. 1983, *S...*, N° 43000, au Recueil p. 2, et 28 avr. 2004, *Mme M...*, N° 259214, aux Tables p. 585) – alors qu'on aurait pu regarder l'aide exceptionnelle, *mutatis mutandis*, comme un étage facultatif de RMI-RSA ajouté par l'Etat au dispositif légal.

Cependant, cette difficulté ne nous paraît, elle non plus, pas insurmontable, pour deux raisons.

La première tient à la rédaction bien plus ouverte de l'article L. 262-46, qui parle de sommes versées « au titre du RSA », par rapport à l'ancien article L. 262-39, qui parlait de décisions « relatives au » RMI. L'aide exceptionnelle est bien versée « au titre du RSA », dès lors que le fait de bénéficier du RSA est davantage qu'une condition d'attribution parmi d'autres de l'aide : c'est la seule condition, si bien d'ailleurs que les répétitions d'indu d'aide exceptionnelle sont quasi-exclusivement motivées par le constat que la personne n'avait pas droit à la prestation de base au mois de novembre ou de décembre, et donnent lieu à un recouvrement opéré d'une seule et même main et d'un seul et même mouvement.

La deuxième raison tient à l'évolution du contexte normatif entourant l'aide exceptionnelle. En 2009, votre décision se fondait notamment sur les modalités de financement pour conclure à la nature distincte de l'aide exceptionnelle – Etat vs. départements. Depuis, le hiatus s'est atténué : l'Etat a d'abord été avec le département cofinanceur du RSA, sur le volet RSA-activité vs. le volet RSA socle, jusqu'à la création de la nouvelle prime d'activité. Et, depuis 2012, l'article L. 262-24 du CASF, tel que modifié par la loi de finances pour 2013, donne une base légale – qui faisait défaut auparavant – au financement par le Fonds national des solidarités actives des « aides de fin d'année qui peuvent être accordées par l'Etat à certains allocataires du RSA ». L'imbrication du RSA et de l'aide exceptionnelle, dans la mesure où celle-ci concerne les bénéficiaires du RSA, s'est donc accrue, et pourrait plaider pour que l'aide soit, dans la même mesure, regardée comme un dispositif accessoire du dispositif principal du RSA. Ces nouvelles dispositions ne sont certes pas applicables à la période ici en litige, mais elles donnent une idée de la dynamique des textes.

Si en revanche vous ne nous suiviez ni sur la première ni sur la seconde piste esquissées, pourquoi ne pas considérer, plus simplement, que les décrets instituant l'aide exceptionnelle ont entendu rendre en bloc applicables à l'aide exceptionnelle les règles applicables au service et au recouvrement des prestations sur lesquelles cette aide se greffe ? Cette lecture se heurte à deux obstacles considérables. D'une part, les décrets ne sont pas explicites sur les règles de recouvrement, se contentant de rendre applicables à l'aide exceptionnelle les règles relatives à la réduction ou à la remise gracieuse – mais pas l'ensemble du régime de recouvrement.

D'autre part, on peut douter que le pouvoir réglementaire puisse compétemment confier, de son propre chef, un pouvoir de contrainte à un organisme de sécurité sociale. Ni vous ni le Conseil constitutionnel ne l'avez jamais expressément jugé, mais l'on peut se demander si la possession par une personne privée en principe dépourvue du privilège du préalable d'une telle prérogative de puissance publique, exorbitante du droit commun, ne relève pas du domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution, au titre des principes fondamentaux des obligations civiles et du régime de la propriété, compte tenu des voies d'exécution forcée que la contrainte permet ensuite à l'organisme d'emprunter (hypothèque judiciaire, saisie-attribution, etc.) : voyez la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, cons. 39 ; ou la décision n° 2011-151 QPC, 13 juillet 2011, cons. 4.

Au final, nous pensons donc que le pouvoir de contrainte ne peut qu'avoir un ancrage législatif, à trouver soit dans une lecture combinée de l'article L. 161-1-5 du CSS et de l'article L. 262-46 du CASF, soit dans l'article L. 161-1-5 du CSS pris isolément.

Tel est le sens de nos conclusions.