

N° 395646

Département de la Moselle

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 15 mars 2017

Lecture du 31 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Quelles conséquences tirer d'une fausse déclaration d'un bénéficiaire du RSA sur son domicile ? Telle est la question que soulève le présent dossier. M. Z... touchait le RSA depuis 2009 en Moselle, déclarant être hébergé chez sa mère. La CAF a déclenché un contrôle en 2012 et, à deux reprises, ses agents n'ont pas trouvé M. Z... chez lui ; ils y ont en revanche trouvé sa mère, qui leur a déclaré qu'il ne s'agissait que d'une domiciliation postale. M. Z..., finalement joint par la caisse, a d'ailleurs souhaité que l'entretien ait lieu ailleurs. Au cours du contrôle, la CAF a découvert que M. Z... voyageait beaucoup, en France et à l'étranger, dans des conditions laissant suspecter un train de vie peu compatible avec le RSA, et qu'il avait omis de déclarer des ressources. Par une décision confirmée sur RAPO le département a, d'une part, suspendu le versement du RSA à compter de février 2013, d'autre part, récupéré un indu de 18 600 euros de juin 2009 à janvier 2013. Par un jugement contre lequel le département se pourvoit en cassation, le tribunal de Strasbourg a annulé partiellement l'indu, et annulé la suspension du RSA pour l'avenir. Le tribunal a estimé que la décision attaquée, décision à double visage – indu et suspension - reposait sur un double motif tiré, d'une part, de l'impossibilité de déterminer la résidence de l'intéressé, d'autre part, de l'incertitude sur ses moyens d'existence.

Le département soutient, par un moyen d'insuffisance de motivation, que le tribunal a omis de prendre position sur l'un des deux motifs de la décision attaquée, à savoir l'impossibilité d'identifier le lieu de résidence de M. Z... . C'est exact : le tribunal a jugé que les ressources n'étaient supérieures au plafond que pour certaines sous-périodes, pas pour toute la période ; et il a jugé qu'il n'apparaissait que M. Z... n'aurait pas de résidence stable et effective en France. Mais il est vrai que le tribunal n'a pas pris position sur l'impossibilité de localiser la résidence à l'intérieur du territoire français. Mais cette omission n'entache le jugement d'irrégularité que si cette argumentation du département était opérante. A nos yeux, elle l'était, pour des raisons différentes selon qu'on s'attache à la répétition d'indu ou à la suspension des droits pour l'avenir.

Nous ferons trois séries d'observations.

La première est que l'indétermination du domicile à l'intérieur du territoire français n'est pas, par elle-même, de nature à priver l'intéressé de ses droits au RSA.

En effet, les conditions d'ouverture du droit au RSA sont définies à la sous-section 1 de la section 2 du chapitre consacré au RSA dans le CASF. Il y figure notamment la condition de résidence « stable et effective » en France. En revanche, la question du lieu de résidence précis à l'échelle infra-hexagonale n'est abordée qu'ailleurs, par les dispositions relatives aux modalités d'instruction de la demande, d'attribution et de service de l'allocation : selon l'article L. 262-13, le RSA est attribué « *par le PCD du département dans lequel le demandeur réside ou a (...) élu domicile* ». La domiciliation est un enjeu crucial, car c'est elle qui va permettre d'identifier la collectivité débitrice de l'allocation en espèces, mais aussi de désigner la collectivité chargée du suivi de l'insertion sociale et professionnelle de l'allocataire. Mais nous y voyons un simple enjeu de compétence territoriale, pas un enjeu de fond s'agissant d'une prestation légale d'aide sociale. Surtout lorsque le vrai domicile se situe ailleurs dans le même département.

Mais, pourrait-on objecter, s'agissant d'une prestation décentralisée, que, dans l'hypothèse du moins où le domicile réel se trouverait dans un autre département, la Meurthe-et-Moselle par exemple, le RSA n'était-il pas dû par l'autre département – la Moselle. La notion d'indu serait relative : ce serait un indu dans ce département, fondé à le récupérer, sans préjudice du droit au RSA ailleurs. Mais cette lecture ne nous convainc pas : le RSA est du, ou indu tout court, mais le droit n'est par lui-même pas ancré dans un territoire. Nous en voulons pour preuve le dernier alinéa de l'article L. 262-46 du CASF, selon lequel « *La créance détenue par un département à l'encontre d'un bénéficiaire du RSA dont le lieu de résidence est transféré dans un autre département ou qui élit domicile dans un autre département est transférée en principal, frais et accessoires au département d'accueil.* » Cette disposition se retourne comme un gant : si les créances d'indu sont portables d'un budget départemental à l'autre, cela signifie bien que le droit au RSA est lui-même un droit portable.

Une autre objection vient à l'esprit : la loi du 5 mars 2007 a introduit dans le CASF un nouvel article L. 264-1, commun à toutes les prestations sociales, selon lequel, pour prétendre à ces prestations « *les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet* ». Une lecture possible serait d'en déduire que, à défaut d'élection de domicile auprès d'un CCAS ou d'un organisme agréé, et à défaut de domicile stable, une personne n'a pas droit à une prestation légale. Mais cette lecture, pour une personne disposant d'un domicile, serait contraire à l'objet de ces dispositions, voulues par le législateur comme renforçant la protection des personnes concernées, et présentées dans les travaux préparatoires, comme par le titre de la subdivision du code, comme mettant un œuvre un « droit à la domiciliation » - et non seulement un « devoir » de domiciliation¹.

Notre deuxième observation sera pour dire que, si une fausse déclaration sur le domicile ne justifie pas à elle seule la répétition d'un indu ou la fin des droits, elle peut, rapprochée d'autres éléments, et après investigation, conduire la CAF ou le département à la conclusion que la personne n'a pas droit au RSA.

¹ Et cet article doit être lu en combinaison avec l'article L. 122-1 du CASF, mettant les dépenses d'aide sociale à la charge du département de domicile de secours ou de résidence. Il faut donc, même pour une personne instable, chercher à identifier le centre des intérêts – il ne peut pas ne pas y en avoir.

Vous avez jugé dans une décision M. M... du 14 mars 2003, n° 246873, au Recueil – d’une grande importance pratique pour les CAF – que « *S’il est établi que le bénéficiaire du RMI a procédé à des déclarations inexactes ou incomplètes et qu’il n’est, en outre, pas possible, faute de connaître le montant exact des ressources des personnes composant le foyer, de déterminer s’il pouvait ou non bénéficier de cette allocation pour la période en cause, l’autorité administrative est en droit (...) de procéder à la répétition de l’ensemble des sommes qui ont été versées* ». Pour le dire autrement : une déclaration inexacte, sur quelque facette de la situation de l’allocataire que ce soit, peut mettre la puce à l’oreille, conduire la CAF à se saisir de ce fil, puis à dérouler la pelote, et à conclure que la situation de l’allocataire ne peut pas être appréhendée avec suffisamment d’exactitude. C’est cohérent avec l’obligation, cruciale, prévue par l’article R. 262-37, qui dispose que « *Le bénéficiaire de l’allocation de RSA est tenu de faire connaître à l’organisme chargé du service de la prestation toutes informations relatives à sa résidence, à sa situation de famille, aux activités, aux ressources et aux biens des membres du foyer* » ainsi que tout changement intervenu dans l’un ou l’autre de ces éléments.

Et dans ce raisonnement « M... (n°246873) », le domicile peut jouer un rôle particulier, car une fausse déclaration sur ce point peut masquer des éléments plus graves, comme la dissimulation de l’exacte composition du foyer de l’allocataire, d’une activité ou de ressources attachées au domicile réel. C’est à nos yeux ce que la CAF a voulu faire ici : il n’y avait pas vraiment deux motifs distincts à l’origine, plutôt un amalgame d’éléments nourrissant le soupçon.

Notre troisième observation sera pour dire que si la répétition d’indu ou la fin de droits en vertu de la jurisprudence M... (n°346873, du 14 mars 2017) suppose de la CAF un minimum d’investigations, qui prennent du temps, la fausse déclaration du domicile peut justifier, en attendant et à très court terme, la suspension du RSA. Encore que ce terme de « suspension » ait deux sens différents en matière de RSA.

Les départements et CAF disposent de deux outils. Le premier outil, c’est la sanction. Mentir sur son domicile, c’est fuir les contrôles. Or l’article L. 262-37 dispose que « *Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du RSA est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental : / (...) 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.* » L’application de cet article n’est toutefois pas toujours très adaptée à une telle situation, en particulier parce que derrière le terme de « suspension » se cache en réalité, en cas de premier manquement, une simple réduction temporaire du montant du RSA dû².

Le deuxième outil, plus adapté, c’est l’article R. 262-83 du CASF, selon lequel « *le bénéficiaire du RSA ainsi que les membres du foyer sont tenus de produire, à la demande de l’organisme chargé du service de la prestation et au moins une fois par an, toute pièce justificative nécessaire au contrôle des conditions d’ouverture de droit, en particulier au contrôle des ressources (...). En cas de non-présentation des pièces demandées, il est fait application des dispositions de l’article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale.* » Cet article

² En outre ces sanctions sont prévues dans le cadre du volet « accompagnement » du RSA, sans que leur application à une soustraction au contrôle du respect des conditions objectives d’attribution de l’allocation en soit l’objet premier.

L. 161-1-4 du CSS permet, en cas de non-réponse de l'allocataire, de prononcer « *la suspension, selon le cas, soit du délai d'instruction de la demande pendant une durée maximale fixée par décret, soit du versement de la prestation jusqu'à la production des pièces demandées ou la réponse à la convocation adressée.* » Cacher son domicile réel, c'est faire même obstacle à la production de pièces justificatives nécessaires au contrôle des droits. Cela justifie, a fortiori, la suspension à ce titre, jusqu'à ce que la CAF obtienne une réponse satisfaisante, ou qu'au contraire, après investigation et devant le flou persistant, il estime son dossier assez solide pour radier définitivement l'allocataire³.

En conclusion, l'indétermination du domicile ne prive pas par elle-même de droits au RSA, mais peut rapprochée d'autres éléments accréditer l'absence de droits, ou justifier à court terme la suspension des droits. Au bénéfice de ces trois séries d'observations, nous espérons vous avoir convaincu que l'argumentation omise était opérante et qu'il vous faudra casser le jugement.

Par ces motifs nous concluons à la cassation du jugement et au renvoi de l'affaire.

³ Les textes ne sont pas clairs sur l'issue de cette suspension lorsque l'allocataire persiste à rester insaisissable ou taisant sur l'information demandée : l'article R. 262-83 implique-t-il de prolonger indéfiniment la suspension, ou la CAF peut-elle, après un certain délai, procéder à la radiation ? Le code de l'action sociale et des familles nous semble comporter une lacune sur ce point. L'article R. 262-40 prévoit plusieurs cas dans lesquels la suspension, ou l'interruption des versements du RSA, se transforme en radiation, c'est-à-dire en fin de droit : lorsque les conditions d'ouverture du droit ne sont plus réunies (1° : 1^{er} jour du mois civil en cours ou suivant) ; lorsque les ressources sont durablement supérieures au plafond (2° : quatre mois) ; lorsque le RSA a été suspendu à titre de sanction (3° : au terme de la suspension). N'y figure pas le terme de la suspension résultant de l'article R. 262-83, a priori donc illimitée, sauf à s'inspirer prétorienement du délai de suspension de l'instruction de la demande, de deux mois, prévu à l'article D. 161-1-3 (pour les hypothèses de décision implicite de rejet), ou de quatre mois prévu au 2°. On peut aussi parier que cette difficulté, rare, ne sera pas insurmontable en pratique. Les textes invitent donc à penser que le département doit attendre la réponse satisfaisante, ou le moment auquel son dossier sera assez solide pour mettre fin aux droits.