N° 315779
Département des
Hautes-Pyrénées

1ère et 6ème sous-section réunies
Séance du 28 octobre 2009
Lecture du 20 novembre 2009

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPAS, rapporteur public

M. C… était demandeur d'emploi, lorsqu'il a vu ses droits à l'allocation de chômage prendre fin en août 2005. Le 1er septembre 2005, il a demandé à bénéficier du revenu minimum d'insertion. Le 5 septembre, il a trouvé un emploi intérimaire rémunéré à hauteur d'environ 2 800 euros mensuels. Le 10 septembre, l'administration, qui n'avait pas eu connaissance de ce fait, a pris une décision lui accordant le RMI. M. C… a seulement informé la caisse d'allocations familiales de sa reprise d'emploi le 10 octobre suivant. Le 11 octobre, la caisse d'allocations familiales compétente a retiré la décision initiale d'attribution du RMI à M. C… et pris une décision de refus d'allocation. Le même jour, elle lui a demandé de reverser le montant de RMI perçu au titre du mois de septembre, soit 425,40 euros. M. C… a contesté cette dernière décision sans succès devant la CDAS des Hautes-Pyrénées, puis devant la commission centrale d'aide sociale, laquelle lui a donné raison. Le département se pourvoit en cassation contre la décision de la commission centrale.

La CCAS a donné raison à M. C… en se fondant sur les dispositions des articles. R. 262-8 et R. 262-12 du code de l'action sociale et des familles dans leur rédaction en vigueur à l'époque. L'article R. 262-12 indique que les droits au bénéfice du RMI et le montant de l'allocation sont déterminés en fonction des ressources perçues par la demandeur au cours des trois mois civils précédant la demande d'allocation ou sa révision. L'article R. 262-8 définit en outre un dispositif « d'intéressement » à la reprise d'activité : il dispose qu'en cas de reprise d'une activité rémunérée, le bénéficiaire peut cumuler la rémunération qui en résulte avec son allocation de RMI jusqu'à la première révision trimestrielle suivante ; le même article ajoute que lors de cette révision, les rémunérations perçues au cours du trimestre précédent sont neutralisées pour le calcul de l'allocation, ce qui a pour effet que le montant de l'allocation est maintenu pour le trimestre suivant à son niveau précédent ; puis au cours de la révision trimestrielle suivante, les rémunérations du trimestre précédent sont prises en compte à hauteur de seulement 50%. Ce n'est qu'au début du nouveau trimestre suivant – donc au maximum neuf mois après la reprise d'activité – que les rémunérations consécutives à la reprise d'activité sont intégralement prises en compte et peuvent conduire à la suppression de l'allocation.

La CCAS a estimé que la reprise d'activité de M. C… postérieurement à la décision d'attribution du RMI devait donner lieu à la mise en œuvre des dispositions précédemment mentionnées de l'article R. 262-8 selon lesquelles les revenus procurés à l'intéressé par une

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

reprise d'activité sont « entièrement cumulables avec l'allocation jusqu'à la première révision trimestrielle ».

Le département soutient que la CCAS aurait, ce faisant, commis une erreur de droit. Pour le département, l'article R. 262-8 n'est applicable qu'en cas de reprise d'activité après l'ouverture du droit au RMI. Or soutient-il, M. C... doit être regardé comme n'étant pas devenu bénéficiaire du RMI.

Le raisonnement du département est le suivant. M. C…, qui bénéficiait de l'allocation de chômage jusqu'en août 2005, n'a pu obtenir le RMI à compter du 1er septembre qu'à la faveur de l'article R. 262-13 du CASF, qui prévoit, pour que le RMI puisse prendre immédiatement le relais du régime d'assurance chômage, que les prestations d'assurance chômage ne sont pas prises en compte lors de l'évaluation des ressources du trimestre précédent. Le même article précise toutefois que cette non-prise en compte ne vaut que « lorsqu'il est justifié… que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution ». Or pour le département, le fait que M. C... avait repris une activité rémunérée à compter du 5 septembre 2005 faisait qu'il bénéficiait d'un revenu de substitution. Cela ne lui permettait plus de bénéficier de la disposition permettant la neutralisation des allocations de chômage perçues avant le 1er septembre 2005. M. C… devrait donc être regardé comme n'ayant jamais eu de droit au versement du RMI.

Nous confessons une certaine sympathie pour la thèse du département, et pensons qu'en l'occurrence M. C…, qui a tardé à informer la CAF de son changement de situation, n'était sans doute pas dans l'une des situations visées par le législateur et le pouvoir réglementaire lorsqu'ils ont défini le régime du RMI. Mais juridiquement, nous ne voyons pas comment faire autrement que de confirmer la décision de la CCAS.

L'enchaînement des textes est en effet le suivant.

L'article L. 262-7 du CASF dispose que « si les conditions … sont remplies, le droit à l'allocation est ouvert à compter de la date du dépôt de la demande ». Il résulte de cet article que le droit au RMI est apprécié en fonction de la situation du demandeur à la date de la demande. Vous l'avez discrètement jugé dans plusieurs décisions, où vous avez statué sur les droits au RMI en prenant en compte les circonstances de droit et de fait à cette date : 8 juillet 1998, ministre du Travail c/Mme A…, n° 177487, p. 303, à propos de la condition de détention d'un titre de séjour ; 16 janvier 2002, Mme G…, n° 221082, p. 9, à propos de l'activité exercée par le demandeur ; 23 mai 2001, L…, n° 212968, à propos de l'évaluation des ressources. Ces décisions ne sont pas fichées au Recueil sur ce point, mais la solution ainsi retenue nous paraît bien être une solution de principe conforme à l'objet du RMI. Comme dans la plupart des cas où une décision administrative vise à suppléer aux aléas de l'existence, la date de naissance des droits, autrement dit la date à laquelle la situation du demandeur est juridiquement constituée, correspond à la date de naissance du besoin ; ainsi, en matière de prise en charge de frais d'hospitalisation par l'aide médicale, la situation est juridiquement constituée à la date d'hospitalisation du demandeur : 17 décembre 1999, établissement public de santé de Saint-André-Les-Lille, n° 199347, au Recueil ; en matière d'allocation temporaire d'invalidité d'un fonctionnaire, cette date est la date de l'accident : 16 mai 1973, A…, n°89104 p. 354 ; en matière de congé de maladie, c'est la date de début de la maladie : 13 juillet 1963, M…, n°57401 p. 430. Dans le cas du RMI, faute d'événement

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

précis permettant de fixer la date de naissance du besoin, c'est la date de la demande qui en sert de révélateur.

En particulier, il ne serait pas conforme à la logique du système de considérer que les droits sont cristallisés à la date de la décision qui statue sur la demande, car cela reviendrait, en cas de changement de circonstances de droit ou de fait postérieurement à la demande, à faire varier le sort donné à celle-ci en fonction de la plus ou moins grande diligence de l'administration.

Quel est, une fois ces droits constatés à la date de la demande, l'impact des changements ultérieurs ? L'article L. 262-27 prévoit que les décisions d'attribution du RMI doivent être révisées en cas de survenance d'éléments nouveaux. Ces dispositions sont précisées par voie réglementaire. L'article R. 262-44 met à la charge du bénéficiaire de l'allocation une obligation de signaler les changements intervenus dans sa situation. Et les articles R. 262-39 et R. 262-41 indiquent comment tirer les conséquences de trois types de changement :

- si du fait d'un événement, les conditions d'attribution du RMI cessent d'être réunies, l'allocation est suspendue à compter du 1er mois au cours duquel cet événement intervient (art. R. 262-39) ;

- si les ressources du demandeur deviennent égales ou supérieures au RMI, le service de l'allocation cesse à compter du 1er jour du mois suivant celui au cours duquel les ressources ont atteint ce montant (art. R. 262-41) ; mais le même article précise que cette suspension est appliquée « sous réserve de l'art. R. 262-8 », autrement dit de l'application du mécanisme d'intéressement étalé sur plusieurs trimestres déjà évoqué précédemment ;

- enfin, si l'allocation doit être révisée pour un autre motif, cette révision intervient à compter du premier jour du mois suivant l'événement qui la justifie (art. R. 262-41).

Il résulte de ces textes l'architecture suivante : les droits initiaux du demandeur sont cristallisés à la date de sa demande ; lorsqu'à la suite de cette demande un changement de situation apparaît, il ne peut produire d'effet que dans les conditions définies par voie réglementaire : perte du droit à allocation le mois où les conditions ne sont plus remplies ; révision de l'allocation le mois suivant celui du changement de situation ; et en cas de dépassement du plafond de ressources, cessation du versement après mise en œuvre du mécanisme d'intéressement, selon un mécanisme progressif s'étalant sur trois trimestres.

Par suite, dès lors que le département avait constaté que la situation de M. C... à la date de sa demande lui permettait d'obtenir le RMI, il ne pouvait pas remettre en cause cette décision rétroactivement pour tenir compte de la reprise d'activité de l'intéressé, mais devait procéder à la révision de ses droits dans les conditions que nous venons d'indiquer.

Finalement, la seule possibilité pour l'administration de faire ce qu'elle a fait aurait été de se placer non pas sur le terrain des dispositions du CASF, mais dans le cadre de la théorie classique du retrait des actes créateurs de droits. L'administration aurait ainsi pu plaider que M. C... avait agi par fraude, ce qui aurait enlevé à la décision d'attribution son caractère créateur de droits et permis de la retirer à tout moment ; mais ce n'est pas ce qu'elle a fait et d'ailleurs la fraude ne ressort pas des pièces du dossier. Autre solution,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'administration aurait pu plaider que la décision d'attribution pouvait être retirée dans le délai de quatre mois de la jurisprudence Tenon en raison de son illégalité ; celle-ci étant fondée sur le fait qu'à la date de la demande, M. C... savait qu'il allait percevoir un revenu de substitution, ce qui faisait obstacle à la neutralisation des allocations de chômage du trimestre précédent; mais cela reviendrait à dire qu'à la date de sa demande, M. C... savait qu'il occuperait un emploi intérimaire quatre jours plus tard: on en revient au terrain de la fraude, insusceptible d'être exploité en l'espèce.

M. C... a donc profité d'un effet d'aubaine, résultant de l'effet de cliquet et du maintien dégressif des droits créés par les textes applicables à l'époque ; et le département ne pouvait rien y faire.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.