

**N° 368174 (avis L. 11361)**  
**M. et Mme B...**

**1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 23 septembre 2013**  
**Lecture du 16 octobre 2013**

## **CONCLUSIONS**

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

Le tribunal administratif de Pau vous interroge sur l'existence d'une éventuelle obligation, pour l'organisme chargé de liquider et de verser l'allocation de revenu de solidarité active (RSA), de faire précéder ses décisions de récupération d'indu d'une procédure contradictoire, soit en vertu de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 dite loi DCRA, soit en vertu d'un principe général du droit.

Cette demande d'avis est recevable : la question est évidemment susceptible de se poser dans de nombreux litiges ; elle est nouvelle, y compris lorsqu'on examine la jurisprudence rendue sous l'empire du revenu minimum d'insertion ; et, comme nous allons le voir, elle présente assurément une difficulté sérieuse, quoique à notre sens, une réponse négative s'impose.

Précisons à titre liminaire qu'en application de votre décision de Section L... du 27 juillet 2012 (n° 347114, au Rec.), un allocataire peut utilement invoquer des moyens de légalité externe à l'encontre d'une décision de récupération d'indu, dans la mesure où le juge ne se borne pas à statuer sur des droits, comme il le fait lorsqu'il est saisi d'une contestation portant sur l'ouverture des droits, mais apprécie la légalité d'une décision dont l'annulation entraîne des conséquences concrètes pour l'intéressé.

Vous pourrez exclure la piste du principe général du droit esquissée par le tribunal : une procédure contradictoire n'est exigée sans texte, en vertu du principe général des droits de la défense, que lorsque la mesure est une sanction ou, à tout le moins, est prise en considération de la personne et affecte gravement ses droits - nous renvoyons sur ce point aux conclusions de Stéphane Fratacci sur la décision de Section du 22 mars 1996, Société NRJ SA (n° 131861, au Rec.). Une décision de récupération d'indu n'entre pas, en principe, dans ce cadre. Reste l'article 24 de la loi DCRA.

Il vous faut en premier lieu déterminer si les décisions de récupération d'indu entrent dans le champ d'application matériel de cet article, qui englobe, rappelons-le, l'ensemble des décisions qui doivent être motivées en application des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 11 juillet

1979. En opportunité, on imagine mal soutenir qu'une telle décision n'a pas à être motivée. En droit, le choix du fondement est plus délicat.

Vos 1ère et 6ème sous-sections ont néanmoins franchi le pas, sans toutefois recevoir l'onction du fichage. Par une décision T... du 23 avril 2007 (n° 284024), vous avez en effet clairement affirmé « *qu'au nombre des décisions visées par ces dispositions figurent celles par lesquelles l'autorité administrative refuse ou suspend le versement de l'allocation de revenu minimum d'insertion et celles par lesquelles elle procède à la récupération des sommes indûment versées à ce titre aux personnes intéressées* »<sup>1</sup>. Vous vous êtes alors fondé sur la disposition qui soumet à l'obligation de motivation les décisions qui « *imposent des sujétions* ». La décision de récupération d'indu impose en effet l'obligation pour l'allocataire de procéder au remboursement des sommes perçues à tort. Dans un domaine proche, quoique distinct, vous avez également retenu ce fondement pour soumettre à la même obligation les décisions de récupération sur succession de prestations d'aide sociale (CE, 30 mars 2011, Consorts R..., n° 208934, décision tout aussi inédite).

On peut hésiter à confirmer ce fondement, qui peut sembler contradictoire avec la jurisprudence selon laquelle les états exécutoires et, désormais, les titres de perception, ne relèvent pas de l'obligation de motivation prévue par la loi de 1979, alors même qu'ils contraignent leur destinataire à payer les sommes dues (CE, 23 novembre 1984, G..., n° 36686-51039, aux T.). Mais il nous semble que cette jurisprudence présuppose implicitement l'existence d'un acte décidant du principe de la créance, normalement soumis à l'obligation de motivation, le titre de perception procédant seulement du constat de l'existence de la créance. En matière d'indu de RSA, la décision de récupération est moins un acte comptable que le fruit de l'appréciation portée par l'organisme sur les droits de l'allocataire. L'article L. 262-46 du CASF prévoit d'ailleurs que, lorsque les sommes ne peuvent être récupérées sur les prestations à échoir, « *le président du conseil général constate la créance du département et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement* ». Par ailleurs, le titre de perception est soumis à une obligation de motivation particulière prévue par le règlement général de comptabilité publique pour l'Etat, et que vous avez préféré étendre prétoriquement aux créances des autres collectivités publiques.

Vous jugez en outre que les décisions de redressements en matière fiscale imposent bien des sujétions aux contribuables ; simplement, vous les excluez du champ d'application de la loi de 1979 au motif qu'elles ne peuvent être regardées comme défavorables compte tenu de l'obligation faite à l'administration fiscale d'établir les impôts dus par tous les contribuables d'après leur situation au regard de la loi fiscale (Avis CE, 4 novembre 1992, SA Lorenzy-Palanca, n° 138380, au Rec.). Nous ne vous proposerons toutefois pas de transposer ce raisonnement aux décisions de récupération d'indus, bien que l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles en fasse formellement une obligation pour l'organisme payeur,

---

<sup>1</sup> A dire vrai, comme le montrent les conclusions, ce point n'était sans doute pas au cœur des débats, qui portaient sur l'opérance même d'un moyen de cette nature en plein contentieux, c'est-à-dire sur la question désormais clairement tranchée par la décision L.... Il a sans doute paru relever de l'évidence.

car nous ne parvenons pas à défendre sérieusement l'idée que la récupération d'indu ne constituerait pas une décision défavorable pour l'allocataire qui en est l'objet<sup>2</sup>.

Ce qui nous convainc enfin de confirmer la jurisprudence T..., c'est que, à défaut, vous ne pourriez, en vous fondant sur les autres items de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1979, aboutir qu'à un mécanisme de « motivation à éclipses », qui fait aussi figure de repoussoir à nos yeux.

En premier lieu, nous ne pensons pas qu'une décision de récupération d'indu soit au nombre de celles qui « *refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* ». Vous avez certes étendu cette catégorie aux décisions qui mettent fin à un tel avantage pour l'avenir (CE, 29 novembre 2006, P..., n° 281232, aux T.). Mais il nous paraît hors de portée d'y inclure une mesure portant sur le passé.

En deuxième lieu, une décision de récupération d'indu n'a pas, en principe, le caractère d'une sanction. Mais vous avez jugé que la décision refusant une remise gracieuse de dette au titre du RSA au motif que l'allocataire a commis une fraude ou procédé à une fausse déclaration poursuit une finalité répressive (CE, 27 mai 2011, Mme K..., n° 333858, aux T.). Or, l'organisme payeur peut s'affranchir de la prescription biennale pour récupérer un indu lorsqu'il constate une fraude ou une fausse déclaration. Il y aurait donc lieu de considérer que, lorsque l'organisme fait usage de cette faculté, sa décision revêt, au moins pour le « surplus », le caractère d'une sanction, de la même façon qu'une décision d'exclusion du revenu de remplacement devient une sanction lorsque sa durée excède la période d'indu qu'il s'agit de corriger (CE, 23 février 1998, Z..., n° 161143, aux T.).

En troisième et dernier lieu, nous pensons que la décision de l'organisme payeur de récupérer l'intégralité des sommes versées à un allocataire depuis la décision d'ouverture des droits au RSA a bien pour effet de retirer cette dernière décision, qui est évidemment créatrice de droits, ce quand bien même cette décision d'attribution émane-t-elle du président du conseil général. La motivation s'imposerait donc dans cette hypothèse. Il en irait de même de toute récupération de sommes versées depuis la dernière décision expresse de révision des droits, comme une décision modifiant le montant de l'allocation en raison d'un changement de situation. En revanche, il est plus délicat de qualifier de décision créatrice de droits les mesures trimestrielles de liquidation de l'allocation, qui ne se distinguent pas sensiblement de celles prises en matière de rémunération des agents publics, et auxquelles vous déniez tout caractère créateur de droits (CE, Section, 12 octobre 2009, F..., n° 310300, au Rec.).

Il nous semble donc préférable de se fonder sur la notion de sujétions et de considérer que les décisions de répétition d'indu de RSA entrent *a priori* dans le champ matériel de l'article 24. Dans la mesure où ces décisions ne procèdent pas d'une demande des allocataires, où elles ne s'inscrivent pas dans un contexte d'urgence ou dans des circonstances

---

<sup>2</sup> Etant précisé que le même article permet à l'organisme de remettre gracieusement la créance, ce qui lui laisse, en pratique, une assez grande marge d'appréciation.

exceptionnelles, et où leur mise en œuvre n'est pas de nature à compromettre les intérêts supérieurs mentionnés au 2° de cet article, il ne reste que deux hypothèses d'exclusion.

La première est expressément prévue au 3° de l'article 24, et vise le cas où la loi a mis en place une « *procédure contradictoire particulière* ». Il doit s'agir de dispositions législatives qui permettent à la personne intéressée de présenter des observations selon des modalités particulières et précises offrant des garanties équivalentes, comme un entretien préalable (V. en matière d'autorisation de licenciement : CE, 10 juin 1988, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle c/ V..., n° 75720, aux T.) ou une inspection contradictoire (V. en matière d'installation classée : CE, 28 décembre 2009, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ A..., n° 319736, au Rec.). Seule souplesse à notre connaissance : vous avez aussi admis à ce titre que le contradictoire intervienne peu après la décision elle-même (V. pour un texte imposant une audition dans les quinze jours : CE, 28 mars 1990, Société Acopasa, n° 72262, au Rec.).

Mais tel n'est pas le cas des décisions de récupération d'indu. Si l'allocataire est tenu, préalablement à tout recours contentieux, d'introduire un recours administratif préalable auprès du président du conseil général, en vertu de l'article L. 262-47 du code, aucune disposition législative, ni même d'ailleurs réglementaire, ne lui reconnaît le droit de présenter des observations écrites ou orales avant l'intervention de la décision elle-même, ni même juste après. Vous n'avez évidemment jamais considéré que la faculté ou l'obligation d'introduire un recours administratif puisse se substituer à la procédure contradictoire de l'article 24, sauf à vider cette disposition de toute portée.

La seconde hypothèse d'inapplicabilité de l'article 24 tiendrait à l'existence d'une législation spéciale susceptible d'y déroger.

La caisse d'allocations familiales de Pau vous suggère de vous fonder sur l'article 25 de la loi DCRA, qui prévoit que les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non salariés ordonnant le reversement des prestations sociales indûment perçues « *indiquent les conditions et les délais dans lesquels l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales* ». Cette mention implique nécessairement que le contradictoire fait suite, et non précède, l'édition de la décision, et il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi que tel était l'un des objets de cette disposition. Vous noterez que la position de la CAF peut se prévaloir d'une circulaire (DSS/2B/4D n° 2010-214) du 23 juin 2010 sur le recouvrement des indus de prestations de sécurité sociale, qui admet expressément l'applicabilité de l'article 25 de la loi DCRA au recouvrement des indus de RSA (point 1).

Nous ne vous proposerons pas, pour autant, de vous fonder sur ce texte spécial.

Cette solution requerrait en effet de solliciter quelque peu la lettre sinon l'esprit du texte. Non pas en tant qu'il vise les « prestations sociales », car ce terme se lit naturellement comme visant aussi bien les prestations de sécurité sociale que celles qui relèvent de l'aide

sociale. Mais parce qu'il se réfère à trois reprises à la notion d'« assuré », qui n'a de sens qu'en matière de sécurité sociale, et non d'aide sociale. La lecture des travaux préparatoires de la loi DCRA n'évoque pas l'aide sociale et nous pensons que, si le législateur avait entendu couvrir ce champ, il aurait pris soin d'étendre la mesure aux décisions prises par les départements, qui pouvaient à l'époque procéder directement à la répétition d'indu de RMI<sup>3</sup> et qui continuent aujourd'hui de le faire pour certaines prestations comme l'APA ou la PCH.

L'effort pourrait certes être consenti s'il s'agissait réellement d'entériner une pratique administrative formalisée par la circulaire de 2010. Mais nous en doutons sérieusement. Le ministre n'évoque à aucun moment cette circulaire ni l'article 25 de la loi DCRA dans ses observations. Et de mémoire de rapporteur à la CCAS, nous ne parvenons pas à nous souvenir d'une décision de récupération d'indu qui en aurait respecté les prescriptions. Le présent dossier le confirme.

En tout état de cause, nous pensons plus radicalement que tant l'article 24 que, à le supposer applicable, l'article 25 de la loi DCRA sont tenus en échec par une autre loi spéciale, propre au RSA cette fois. Dans certains cas, il est vrai assez rares, vous déduisez de l'économie d'une législation applicable à une décision administrative que le législateur a entendu régir de manière exhaustive la procédure qui entoure son édicton, bien qu'il n'ait pas explicité cette intention dérogatoire. L'application la plus connue de cette jurisprudence concerne les décisions de reconduite à la frontière et, désormais, les obligations de quitter le territoire français, pour lesquels le recours est de droit suspensif (CE, Section, 19 avril 1991, Préfet de police c/ D..., n° 120435, au Rec. ; Avis CE, 26 novembre 2008, S..., n° 315441, au Rec.). Vous avez retenu un raisonnement analogue en matière de contentieux des comptes de campagne, où l'existence de règles de procédure administrative et contentieuse propres au contrôle des dépenses électorales exclut l'application de la procédure contradictoire résultant à l'époque du décret du 28 novembre 1983 (CE, 13 novembre 1992, G..., n° 134360, au Rec.).

Cette ligne jurisprudentielle nous paraît tout à fait transposable ici, par *a fortiori*. En effet, il résulte du deuxième alinéa de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles que toute réclamation dirigée contre une décision de récupération de l'indu, ainsi que les recours administratifs et contentieux, y compris en appel, contre les décisions prises sur ces réclamations, ont un caractère suspensif. Cet effet suspensif s'attache naturellement, au premier chef, au recours administratif préalable obligatoire que l'allocataire ou une association agissant pour son compte a introduit, et dont les modalités doivent d'ailleurs obligatoirement figurer sur la décision de récupération en vertu de l'article R. 262-91. La loi a en outre posé le principe de l'examen de ce recours par une commission de recours amiable selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, qui pourraient tout à fait inclure une audition, même si les dispositions en vigueur ne le prévoient pas pour l'heure.

Dès lors, de deux choses l'une :

---

<sup>3</sup> Ce n'est plus le cas aujourd'hui, puisque l'article L. 262-46 confie à l'organisme de sécurité sociale un monopole de premier ressort pour récupérer un indu.

- soit l’allocataire reconnaît d’emblée l’indu, et alors il n’y a aucune utilité, et de sérieux inconvénients pratiques, à obliger l’organisme de sécurité sociale à solliciter préalablement ses observations ;

- soit il le conteste, mais alors, l’indu ne pourra être recouvré avant qu’il ait pu faire valoir ses observations écrites dans son recours préalable, puis devant le tribunal administratif et, enfin, devant la cour administrative d’appel, jusqu’à l’entrée en vigueur du décret n° 2013-730 du 13 août 2013 qui supprime cette possibilité d’appel... pourtant prévue par l’article L. 262-46 – fermons la parenthèse<sup>4</sup>. **D’une certaine manière, s’il n’y a pas de procédure contradictoire préalable à l’édition de la décision, il y a bien, ce qui est l’essentiel, une procédure contradictoire préalable à sa prise d’effet, et elle est des plus protectrices.**

Vous noterez par ailleurs que le législateur a pris soin d’entourer les décisions de suspension du RSA d’un formalisme protecteur, prévoyant en particulier une procédure contradictoire préalable faisant intervenir l’équipe pluridisciplinaire accompagnant l’allocataire. L’absence de disposition équivalente pour la récupération des indus n’est sans doute pas anodine, même si les travaux préparatoires ne portent pas la trace d’une volonté claire en ce sens.

Ajoutons que les notifications d’indus de RSA partagent avec les obligations de quitter le territoire français une caractéristique qui ne vous a sans doute pas laissé insensible, à savoir leur nombre élevé, qui donne à penser que le législateur a vraisemblablement entendu fixer entièrement leur régime procédural, et ce qui plaide aussi pour une approche réaliste des formalités imposées aux administrations qui en ont la charge.

Enfin, à la différence du droit des étrangers et des comptes de campagne, la législation spéciale en cause ici est postérieure à la loi DCRA, ce qui permet plus aisément d’y voir un cadre dérogatoire.

Nous vous proposons donc d’affirmer que cette législation spéciale écarte l’application de l’article 24 de la loi DCRA, et même celle de l’article 25<sup>5</sup>. La seconde question du tribunal devient, en conséquence, sans objet.

**PCMNC à ce que vous répondiez à la demande d’avis dans le sens des observations qui précèdent.**

---

<sup>4</sup> Ajoutons que le même décret de 2013 renforce l’oralité dans la procédure contentieuse en matière de RSA, ce qui constitue là aussi une importante garantie.

<sup>5</sup> Sur ce dernier point, la seule conséquence pratique d’une combinaison des dispositions du CASF et de l’article 25 serait de permettre aux intéressés de présenter des observations orales à la suite de la décision de récupération d’indu.