

N° 370726

Département de la Marne

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 27 mai 2015

Lecture du 17 juin 2015

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Mme B... a perçu le RMI entre 2006 et 2009 en ne déclarant aucun revenu, alors qu'elle exerçait parallèlement un emploi à temps plein. Indépendamment de la procédure de récupération d'indu, le président du conseil général a décidé, en janvier 2010, de lui infliger une amende administrative de 3000 euros. L'intéressée en a toutefois obtenu la décharge par un jugement du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, confirmé en appel. Le département se pourvoit en cassation.

La difficulté de l'affaire tient à la succession dans le temps des régimes juridiques du RMI et du RSA et aux lacunes des dispositions législatives organisant la transition entre eux. Le président du conseil général a entendu fonder sa décision sur l'article L. 262-47-1 du code de l'action sociale et des familles, qui lui permettait d'infliger une amende à l'allocataire du RMI ayant indûment perçu cette allocation au bénéfice de déclarations inexactes ou incomplètes ou de l'absence de signalement d'un changement de situation pertinent. Mais cette disposition a été abrogée, à compter du 1^{er} juin 2009, par l'article 3 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active. D'où l'annulation prononcée par le tribunal. Prenant acte de cette impossibilité, le département a sollicité en appel une substitution de base légale en invoquant l'article L. 262-52 du même code, issu de la même loi et applicable à compter du 1^{er} juin 2009, qui permet le prononcé d'une amende administrative en cas de fausse déclaration ou d'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du RSA. Mais la cour a refusé de faire droit à cette demande au motif que l'article L. 262-52 porte sur le RSA, et non sur le RMI dont a bénéficié l'allocataire en cause.

Le seul moyen de cassation pertinent¹ est tiré de l'erreur de droit commise par la cour, en ce qu'elle a considéré que ni l'article L. 262-47-1, ni l'article L. 262-52 ne pouvait fonder la décision litigieuse.

1

□ Les autres moyens ne justifient pas la cassation. La cour n'avait pas à expliquer pourquoi elle estimait que la requête de première instance comportait l'exposé des faits et

1

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.

Les dispositions transitoires de la loi du 1^{er} juin 2009, pourtant très charpentées, n'évoquent pas la question des sanctions administratives. De manière générale, l'article 1^{er} de la loi de 2008 précise que le RSA « remplace le RMI ». Par ailleurs, l'article 31 ne traite que la question des droits et de la répétition d'indu. Le IV organise la continuité du service des prestations, en confiant aux CAF le soin d'examiner, dans un délai de 9 mois, les droits au RSA des personnes ayant perçu le RMI en mai 2009, sans qu'il soit besoin pour elles de déposer un nouveau dossier. Le V du même article régit quant à lui la question des indus de RMI non recouverts au 1^{er} juin 2009 : ils peuvent être récupérés par la CAF sur la prestation de RSA, dans les conditions prévues par les nouvelles dispositions. En revanche, il n'est pas prévu que les manquements passibles de l'amende administrative « RMI » de l'article L. 262-47-1 puissent donner lieu à sanction sur le fondement de l'article L. 262-52 relatif au RSA.

La cour en a déduit qu'à compter du 1^{er} juin 2009, aucune amende administrative ne pouvait plus être infligée à un allocataire du RMI ayant manqué à ses obligations déclaratives. En quelque sorte, il y aurait eu, par l'effet de la loi de 2008, une forme d'amnistie des fraudes au RMI. La solution est éminemment contestable en opportunité. Il nous semble surtout qu'elle ne s'impose nullement sur le plan juridique.

L'application de la loi répressive dans le temps obéit, vous le savez, à deux grandes règles :

- 1^{ère} règle : **la loi de fond² applicable est normalement celle qui est en vigueur à la date de la commission des faits** : vous jugez ainsi que, en matière d'édition de sanction administrative, sont seuls punissables les faits constitutifs d'un manquement à des obligations définies par des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur à la date où ces faits ont été commis (CE, Section, 17 novembre 2006, Sté CNP Assurances, n° 276926, au Rec. ; CE,

moyens ; et sur ce point, elle ne s'est nullement méprise : il convient d'appliquer avec indulgence l'article R. 411-1 du code de justice administrative en présence de requêtes présentées sans avocat en matière de contentieux sociaux. En l'occurrence, les faits étaient exposés, et Mme B... indiquait qu'elle avait effectué des démarches auprès de la CAF pour régulariser sa situation, ce dont il se déduisait qu'elle contestait la réalité de l'omission de déclaration de son activité professionnelle. En dépit d'erreurs de plume multiples portant sur la date de la décision attaquée, qu'elle a confondu avec celle de l'avis de la commission locale d'insertion, la cour n'a pas non plus entaché son arrêt d'insuffisance de motivation, de contradiction de motifs ou d'*infra petita*. L'argumentation du département selon laquelle les conditions de la substitution de base légale posées par la jurisprudence de Section E... (n° 240267) étaient remplies est sans portée : le débat porte sur le point de savoir si l'article L. 262-52 pouvait légalement fonder une amende administrative infligée à un allocataire du RMI.

2

□ En revanche, s'appliquent immédiatement les textes fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure à suivre, alors même qu'ils conduisent à réprimer des manquements commis avant leur entrée en vigueur (V. not. la décision de Section citée).

2

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.

18 mars 2015, Bodic, n° 373158, aux T.). Vous recherchez si les poursuites reposent sur un fondement légal en vigueur à la date des faits commis (CE, 2 juin 2010, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ O..., n° 320382, au Rec.). Le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère fait d'ailleurs obstacle à ce que le législateur et, *a fortiori*, le pouvoir réglementaire répriment ou aggravent les sanctions pour des faits commis avant leur intervention.

- 2^{ème} règle, de valeur constitutionnelle : **l'application immédiate de la loi répressive plus douce, aussi connue sous le nom de rétroactivité *in mitius***. Elle conduit à appliquer de plein droit les nouvelles dispositions moins sévères à des faits antérieurs à leur entrée en vigueur.

Ces principes s'appliquent aux sanctions administratives, à tout le moins lorsqu'elles relèvent du plein contentieux. Tel est le cas en l'espèce, bien que vous ne l'ayez, à notre connaissance, jamais jugé. Vous êtes en présence d'une sanction infligée à un administré par l'administration, au sens que lui donne la jurisprudence d'Assemblée ATOM du 16 février 2009 (n° 274000, au Rec.), et non d'une sanction à caractère disciplinaire³ ou visant à réprimer la méconnaissance de règles particulières auxquelles l'exercice d'une activité professionnelle déterminée est soumis⁴. Ce rattachement s'impose d'autant plus opportun que, vous le savez, le juge de l'aide sociale est, de manière générale, un juge de plein contentieux pour tout ce qui concerne les droits aux prestations.

En l'occurrence, les faits ont été commis sous l'empire de la législation sur le RMI, au cours d'une période où elle était évidemment en vigueur. En outre, la rétroactivité *in mitius* n'a pas vocation à jouer ici :

- D'une part, l'abrogation des dispositions relatives à l'amende administrative infligée aux allocataires du RMI est la conséquence nécessaire de la suppression de cette prestation à laquelle la sanction était attachée, et ne résulte pas de ce que cette sanction aurait été jugée inutile ou excessive, puisqu'un dispositif comparable a été mis en place pour le RSA, qui remplace le RMI en

3

□ V. pour les sanctions disciplinaires dans la fonction publique : CE, Ass., 13 novembre 2013, D... , n° 347704, au Rec. ; pour les sanctions infligées par les fédérations sportives à leurs affiliés : CE, 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme, n° 324439, aux T. ; pour les sanctions disciplinaires infligées aux détenus : CE, 20 mai 2011, L... , n° 326084, au Rec.

4

□ Pour les sanctions T2A : CE, 16 mars 2015, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ Hôpital privé de l'Estuaire, n° 371465, aux T. sur un autre point ; à l'inverse, pour les sanctions infligées par l'Autorité de la concurrence : CE, Ass., 21 décembre 2012, Sté Groupe Canal Plus et Sté Vivendi Universal, n° 353856, au Rec.

3

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.

vertu de l'article 1^{er} de la loi de 2008. Dans une telle hypothèse, il n'y a pas matière à faire bénéficier la personne poursuivie du nouveau texte ou, plus précisément, de l'absence de texte (V. pour ce raisonnement : CE, Section, 6 juillet 2010, C... , n° 294239, au Rec. ; CE, 5 novembre 2014, J... , n° 383586, aux T.) ;

- D'autre part, et à supposer qu'on neutralise la différence entre RMI et RSA, le nouvel article L. 262-52 n'institue pas un régime répressif moins sévère, au contraire. Les éléments constitutifs de l'infraction sont identiques : d'une part, la notion de « fausse déclaration » équivaut à celle d'inexactitude ou d'incomplétude de la déclaration présentant un caractère délibéré⁵ (V. pour l'équivalence parfaite de ces deux formules : CE, 15 juin 2009, Département de la Manche, n° 320040, aux T.⁶) ; d'autre part, celle d'omission délibérée de déclaration englobe celle d'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le bénéfice du RMI, qui devait certainement se comprendre comme une absence volontaire. Le plafond de la sanction, quant à lui, a été porté de 3000 € à deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, soit environ 6340 € en 2015, avec doublement en cas de récidive à brève échéance.

Il n'y aurait donc eu aucune difficulté si la sanction avait été prononcée par l'administration avant le 1^{er} juin 2009 : vous n'auriez tiré aucune conséquence de l'abrogation de l'article L. 262-47-1 du CASF, pas plus que vous ne l'avez fait, dans l'affaire Colomb, du dispositif de sanction fiscale supprimé postérieurement à sa mise en œuvre.

La question est ici de savoir si cette abrogation faisait obstacle au prononcé de nouvelles sanctions à compter de son entrée en vigueur.

Nous avons été tenté de vous proposer une solution radicale, qui aurait consisté à neutraliser la date à laquelle l'administration édicte la sanction, sous réserve de l'application des délais de prescription, pour ne vous attacher qu'à la législation applicable à la date des faits, moyennant l'application de la rétroactivité *in mitius* le cas échéant. Après tout, vous ne vous interdisez pas, en tant que juge du plein contentieux répressif, de réformer une sanction édictée avant l'abrogation d'un texte, c'est-à-dire de

5

□ La notion de « fausse déclaration », utilisée par le projet de loi initial, a été substituée par le Sénat à celle, qui figurait dans le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, d'« inexactitude ou (...) caractère incomplet des déclarations », afin de maintenir le caractère délibéré.

6

□ Vous avez jugé dans cette décision que la notion de « fausse déclaration » faisant obstacle à toute remise gracieuse d'indu d'allocation devait s'entendre comme « *visant les inexactitudes ou omissions délibérément commises par l'allocataire dans l'exercice de son obligation déclarative* ».

4

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.

substituer votre propre sanction à celle qui avait été prononcée par l'administration. Mais, même en plein contentieux, la décision de sanction n'est pas transparente : un certain nombre d'exigences formelles et procédurales pèsent sur elle, à commencer par celle de la motivation. Et vous avez jugé, dans la décision de Section CNP précitée, que les textes fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure à suivre s'appliquent immédiatement. L'absence de tout texte à la date d'édiction de la sanction est donc problématique.

Nous vous proposons une solution un peu moins hardie, qui consiste, comme vous le faites pour la rétroactivité *in mitius*, à vous interroger sur la portée de l'abrogation du texte répressif.

Le droit pénal offre à cet égard un paysage plus contrasté que ne le laisse entendre l'article 6 du code de procédure pénale, qui prévoit sans nuance, l'extinction de l'action publique en cas d'abrogation de la loi pénale. On trouve plusieurs arrêts déduisant mécaniquement de l'abrogation d'une disposition répressive que le prévenu ne peut plus être condamné (Cass. crim. 28 novembre 1974, n° 73-93518, Bull. crim., no 356), y compris si l'infraction a été reprise dans un nouveau texte l'année suivante (Cass. crim., 2 mars 1994, n° 93-82921, au Bull.). Il y est naturellement fait exception lorsque le texte abrogatif prévoit expressément que les infractions constatées avant son entrée en vigueur seront poursuivies et sanctionnées conformément à la législation antérieurement applicable (V. Cass. crim. 3 mai 1956, Bull. crim., n° 346), mais aussi lorsque l'abrogation s'accompagne d'une reprise des dispositions sans solution de continuité⁷, comme une codification à droit constant, ou lorsque l'ancienne infraction est remplacée par une nouvelle infraction punissant les mêmes faits (Cass. Crim., 4 septembre 1990, n° 89-85962, au Bull. ; Cass. Crim., 12 janvier 2000, n° 99-82905, au Bull.). La condamnation peut alors être prononcée sur le fondement des deux textes, la peine applicable étant la plus douce (Cass. crim., 16 octobre 1989, n° 87-84232, au Bull.)⁸.

7

□ A l'inverse, un « vide juridique » temporaire fait échec à la sanction : Cass. Crim. 2 mars 1994, n° ..., au Bull.

8

□ Ces solutions doivent sans doute être analysées avec précaution. D'une part, elles reposent sur un texte spécial qui n'a pas d'équivalent en droit administratif, et qui ne résulte à notre avis d'aucune exigence supérieure, qu'elle soit constitutionnelle ou conventionnelle. Le principe de légalité des délits implique seulement que l'infraction existât au moment où les faits ont été commis. D'autre part, il n'est pas exclu qu'elles procèdent en réalité d'une application implicite de la rétroactivité *in mitius*, dont la portée est plus indécise en jurisprudence judiciaire, comme le relevait Claire Legras dans ses conclusions sur l'affaire de Section C... (n° 294239). De bons connaisseurs de la matière pénale indiquent ainsi que : « *lorsque des circonstances objectives, qui ne tiennent pas à un caprice du législateur, mettent en évidence que la répression demeure nécessaire pour le passé, on devrait admettre que celle-ci puisse se poursuivre en dépit de l'abrogation du texte répressif* » (V. Frédéric Desportes et Francis Le Gunéhec, Traité de droit pénal, Economica).

5

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.

De manière plus audacieuse encore, la Cour de cassation a elle-même déjà admis qu'un texte formellement abrogé puisse servir de fondement aux poursuites, en se fondant sur l'intention des auteurs du texte et, en particulier, en neutralisant une omission ou une inadvertance (Cass. Crim., 3 février 1923, D P 1926, I, 229 ; Cass. Crim., 10 février 1933, Gaz. Pal. 1933, 1, 535 ; Cass. Crim., 23 février 1950, Bull. crim. 1950 n° 69, Dalloz 1951, p. 217, note P. Mimin⁹).

Il nous semble qu'en dépit de la disparition formelle du texte, ce dernier peut être regardé comme susceptible de fonder la sanction administrative dès lors que cette rémanence de la loi répressive est conforme à l'intention du législateur. L'abrogation ne serait, en quelque sorte, qu'apparente.

Vous avez déjà fait un pas dans cette direction à propos précisément du RMI. Par votre décision du 16 novembre 2009, Mme W... (n° 327236, aux T. sur un autre point), vous avez jugé que les dispositions prévoyant que les recours formés contre les décisions relatives à l'allocation de RMI le sont devant la commission départementale d'aide sociale continuaient à s'appliquer au contentieux des décisions prises en la matière, en dépit de leur remplacement par la loi du 1^{er} décembre 2008, celle-ci ayant seulement entendu confier au juge administratif de droit commun le contentieux du revenu de solidarité active. Par un *obiter dictum*, cette même décision juge que cette applicabilité persistante bénéficie à l'ensemble des dispositions de la section V intitulée « recours et récupération », où figure précisément notre article L. 262-47-1. Rien ne permet de penser que vous ayez alors entendu régler la question qui nous occupe aujourd'hui. Mais la décision dessine nettement une orientation dans laquelle nous vous proposons de vous inscrire.

Ce raisonnement est, en l'espèce, conforté¹⁰ par le IV de l'article 31 de la loi de 2008 qui précise que les allocataires du RMI au 31 mai 2009 voient leurs droits au RSA examinés par les CAF au cours d'une période transitoire de 9 mois, au cours de laquelle ces personnes « *demeurent tenues aux obligations d'information résultant des dispositions légales et réglementaires applicables au revenu minimum d'insertion (...)* ». Cette persistance temporaire des obligations déclaratives en dépit de la disparition

9

□ Selon cette note : « *on voit que les textes abrogés, soit par déclaration expresse, soit par prétérition, ont été quelque fois doués de survie, la volonté réelle du législateur se trouvant sauvée par l'effort correcteur des tribunaux (...)* le principe ; nul crime sans loi, est-il ici vraiment méconnu ? Autre chose (sic) est d'inventer la loi, autre chose est d'interpréter une loi d'abrogation et sa portée (...) ».

10

□ Comme le relevait Anne Courrèges dans ses conclusions sur l'affaire W... (n° 327236), on remarquera aussi que, sur le plan formel, les dispositions sur le RMI n'ont pas tant été abrogées qu'« écrasées » par de nouvelles dispositions.

6

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.

formelle du texte plaide pour le maintien du dispositif répressif qui en assure l'effectivité¹¹.

La cour nous paraît donc avoir commis une erreur de droit en jugeant, après le tribunal, que la sanction litigieuse ne pouvait être fondée sur l'article L. 262-47-1 du CASF. Nous vous proposons d'annuler son arrêt et de lui renvoyer l'affaire. Tel est le sens de nos conclusions.

11

□ La conséquence de cette permanence, et de ce que les dispositions relatives au RSA sont propres à cette allocation, est que la procédure de sanction doit rester celle du RMI. Il n'y a pas matière à application immédiate des nouvelles règles d'une procédure répressive portant sur la même infraction (V. le précédent CNP Assurances). En conséquence, c'est bien la commission locale d'insertion, et non l'équipe pluridisciplinaire, qui devait être consultée, comme l'a fait le président du conseil général. Ce point n'a, de toute façon, jamais été débattu.

7

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.