

N° 400976  
N° 400978  
M. B...

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 25 octobre 2017  
Lecture du 17 novembre 2017

## CONCLUSIONS

### M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Il est assez rare que la qualité des agents de contrôle des CAF soit mise en cause dans le contrôle des bénéficiaires du RSA, mais lorsqu'elle l'est, le juge du fond peut se trouver fort dépourvu, faute de jurisprudence définissant clairement son office. La présente affaire vous donne l'occasion d'y remédier.

Vous devez cette occasion à M. B... qui, lors d'un contrôle, a admis être le seul réel bénéficiaire des allocations versées à sa mère, ne résidant pas en France mais en Iran. Cet aveu a eu des répercussions sur le droit au RSA, qui a été remis en cause pour le passé, avec une récupération d'indu à la clé, mais aussi suspendu pour l'avenir.

Regrettant sans doute cet excès de franchise, M. B... a cherché à remettre en cause les opérations de contrôle dans le cadre desquelles il avait trop parlé en contestant l'agrément et l'assermentation de l'agent contrôleur. En réponse à ce moyen, le tribunal a jugé que cette contestation de M. B... relevait de pures allégations qui ne permettaient pas de contredire la qualité de l'agent contrôleur, indiquée sur le rapport de contrôle « *et qui fait foi jusqu'à preuve du contraire* ». Si la CAF a produit une attestation de l'assermentation de cet agent dans le volet « indu » de cette affaire, le jugement qui s'y rapporte ne relève cet élément qu'à titre clairement surabondant. Le tribunal a donc pris une position claire quant à son office et c'est sur la teneur de cet office que vous devez aujourd'hui vous prononcer.

1. Précisions que la question se pose selon nous sur les deux volets de cette affaire, alors même que l'office du juge de plein contentieux du RSA n'est pas tout à fait le même dans l'un et l'autre. Comme vous le savez, en matière d'indu, le juge de plein contentieux examine tant la régularité de la décision administrative que les droits de l'intéressé alors que pour l'avenir, seule l'existence ou non du droit compte (v. pour le dernier état de la formulation de cet office différencié : 16 déc. 2016, Mme G..., n°389642 rec.).

Vous pourriez certes estimer qu'une contestation de la qualité des agents de contrôle relève de la régularité de la procédure et ne serait ainsi opérante qu'à l'appui du recours contre la décision de récupération de l'indu. Mais en l'espèce, M. B... demandait surtout au juge de ne pas tenir compte de ces constatations et qu'elles soient regardées comme « *manquant en fait* » comme l'a relevé fidèlement le tribunal administratif. C'est donc avant tout une contestation de fond, se rapportant aux faits susceptibles d'être retenus par

l'administration, que l'intéressé soulève et nous pensons dès lors que la question se pose aussi sur l'ouverture des droits à venir.

2. Venons-en au fond de la question. Elle est double car le tribunal s'est fondé en réalité sur deux éléments en affirmant, d'une part, qu'il n'était saisi que de simples allégations et, d'autre part, que les mentions relatives à la qualité du contrôleur faisaient foi jusqu'à preuve du contraire.

A première vue, le tribunal a, ce faisant, suivi la trace encore fraîche de votre décision « Mme G... et Mme M... » du 8 juin 2016, rendue au sujet de la contestation de la régularité d'une convocation au conseil municipal n°388754 T.

*Vous y avez en effet énoncé que « si les requérantes contestent que les convocations aient été faites dans les délais légaux, elles n'assortissent leurs allégations d'aucun élément circonstancié ; que par suite, ces allégations ne sauraient conduire à remettre en cause les mentions factuelles précises du registre des délibérations, qui, au demeurant, font foi jusqu'à preuve contraire ».*

Vous remarquerez néanmoins le petit écart dans le raisonnement. Votre décision G... et M... se fonde sur l'absence d'éléments circonstanciés avancés par les requérants pour écarter leur moyen en relevant seulement par un « au demeurant » que les mentions du registre faisaient foi jusqu'à preuve du contraire. Le tribunal a mis quant à lui sur le même plan les deux éléments pour écarter la contestation dont il était saisi ici.

Mais là n'est pas l'essentiel. L'essentiel est que nous n'avons aucun doute sur le fait que le rapport ne pouvait faire foi jusqu'à preuve du contraire sur la question de la qualité de celui qui l'avait établi. Comme vous le savez, lorsqu'un texte affirme qu'un document fait foi jusqu'à preuve du contraire, cela emporte une force probante renforcée de ses éléments, ou une présomption de vérité qui reste certes réfragable, mais à la condition d'apporter la preuve contraire. Il s'agit là d'un privilège qui s'attache à la qualité de l'auteur du document, officier de police judiciaire, agent ou autorité spécialement habilitée pour ce faire. C'est cette qualité qui sert de fondement à l'autorité renforcée des constatations qui y figurent. Cette autorité ne saurait donc s'étendre à la qualité même de celui qui l'a établi. Vous avez certes pu juger le contraire, dans une décision isolée (25 oct. 2013, M. T..., n°354677 T. sur un autre point), mais qui est à nos yeux une raison supplémentaire d'affirmer clairement le contraire aujourd'hui.

Si vous nous suivez, vous aurez déjà porté un coup sérieux aux jugements attaqués, mais qui n'est pas encore fatal, puisque le tribunal avait retenu aussi l'absence d'allégations circonstanciées des requérants comme on l'a dit. C'est à cette seconde question qu'il faut maintenant s'attacher.

3. Elle peut se formuler ainsi : faut-il exiger un seuil minimal d'argumentation du requérant pour estimer que le juge est valablement saisi d'une contestation sur la qualité d'un agent de contrôle ?

Votre décision Mme G... et Mme M... a clairement retenu une position « dure » pour le requérant en se fondant sur l'absence de tout élément circonstancié avancé par celui-ci pour écarter le moyen de régularité de la procédure de convocation des conseillers municipaux et nous comprenons le « au demeurant » sur les mentions du registre des délibérations faisant foi

jusqu'à preuve du contraire que cette dernière circonstance n'était pas un motif nécessaire de votre décision ni même un élément entrant dans son équilibre : à vous lire à la lettre, la solution (revenant sur celle que vous aviez retenue dans votre décision du 5 juillet 2013, Commune d'Ozoir-La-Ferrière, n°354423) aurait été identique si aucun texte n'avait prévu que les mentions du registre faisaient foi jusqu'à preuve du contraire. C'est donc l'absence d'argumentation circonstanciée des requérants qui a été pour vous déterminante et vous a conduit à écarter le moyen.

Cette solution « G... et M... » pourrait apparaître en marge ou à tout le moins comme un raidissement de votre jurisprudence générale selon laquelle on ne peut exiger d'un requérant d'apporter la preuve que seule l'administration peut produire. Vous jugez en effet qu' : « *en vertu des règles gouvernant l'attribution de la charge de la preuve devant le juge administratif, applicables sauf loi contraire, s'il incombe, en principe, à chaque partie d'établir les faits nécessaires au succès de sa prétention, les éléments de preuve qu'une partie est seule en mesure de détenir ne sauraient être réclamés qu'à celle-ci* » (Sect., 20 juin 2003, Société Etablissements Lebreton et Comptoir général de peintures n°232832, rec.).

Mais nous pensons qu'en réalité, il y a lieu à une appréciation au cas par cas de la teneur du moyen d'une part et ce qu'il est raisonnablement possible d'attendre de la partie en demande et de la partie en défense. Dans l'affaire G... et M..., la question portait sur la régularité de la convocation du conseil municipal. Les requérants ne pouvaient sans doute disposer que de très peu d'éléments pour nourrir leur moyen. Mais contrairement à ce que l'on pouvait croire, la commune était elle-même assez démunie pour défendre, les convocations n'ayant pas à être adressées au domicile des conseillers avec accusé de réception mais simplement à être déposées dans leur boîte aux lettres en mairie. Vous avez alors estimé, dans cette configuration, que faute de toute précision dans l'argumentation des requérants quant à la régularité de la convocation, celle-ci devait être purement simplement écartée.

La question de l'habilitation d'un agent de contrôle nous semble toute différente. Sauf cas particulier, il sera toujours très difficile au requérant de faire valoir des doutes objectifs sur cette qualité, alors que l'administration doit bien, quant à elle, être en mesure de justifier de cette qualité par la production de l'agrément et l'assermentation de l'agent, dont elle dispose nécessairement. Dans une telle configuration on ne comprendrait pas qu'un seuil minimal d'argumentation soit exigé du requérant. C'est d'ailleurs cette considération qui, dans un cas très proche, vous a déjà amenés à juger qu'il appartenait à l'administration, seule en mesure de le faire, d'établir que ses agents étaient habilités à effectuer des contrôles (5 avr. 2013, Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire c/GAEC des Vergnades, n°352428). Et vous avez retenu cette solution en toute connaissance de cause, votre rapporteur public, Vincent Daumas, soulignant le risque, inévitable, que cela permette l'invocation de ce moyen de défaut d'habilitation des contrôleurs « à l'aveugle ».

Nous pensons que vous pourrez vous inscrire dans la continuité de cette décision en n'exigeant aucun seuil minimal d'argumentation des requérants.

A partir du moment où l'on admet l'invocation même à l'aveugle de ce type de moyens, quelle doit être l'attitude du juge si les pièces du dossier ne lui permettent pas de l'écarter ? Une première approche, assez sévère pour l'administration, consisterait à lui permettre de s'en tenir là. Celle-ci ayant eu communication du moyen dans le cadre du débat contradictoire et étant seule à pouvoir y répondre, il lui appartiendrait de le faire

spontanément, faute de quoi elle s'exposerait mécaniquement à ce que le moyen soit regardé comme fondé. Mais une seconde approche, un peu plus équilibrée et surtout plus en phase avec votre jurisprudence générale sur les règles gouvernant la preuve dans le procès administratif, conduirait à attendre du juge qu'il mette en œuvre ses pouvoirs d'instruction avant de statuer.

*Vous jugez en effet « qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir [mais la solution nous semble valoir a fortiori en plein contentieux] de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties ; que s'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance ; que, le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur » (26 nov. 2012, C..., n°354108 au rec.).*

Dès lors que l'on estime que des allégations sur l'habilitation des agents sont sérieuses par nature, compte tenu de l'impossibilité pour les requérants de les étayer, il appartient bien au juge de mettre en œuvre ses pouvoirs d'instruction et d'ordonner à l'administration de produire les éléments en cause. De telles mesures d'instruction devraient d'ailleurs contribuer à la prise de conscience, par l'administration, de la nécessité impérieuse de répondre au moyen du requérant, même non étayé, et à l'alerter sur les conséquences de son éventuel silence.

Si vous nous suivez, ce second coup porté aux jugements attaqués sera alors fatal et vous ne pourrez que les annuler. Nous pensons que vous n'aurez pas à régler au fond, mais vous pourriez être tentés au stade de la cassation d'en dire tout de même un peu plus et d'aborder une question plus délicate.

Si, après renvoi, le tribunal devait arriver à la conclusion que la qualité de l'agent n'était pas établie, ce qui est peu probable dans cette affaire compte tenu de la communication d'une assermentation par la CAF du Rhône (et sans doute en général sauf dans les cas où les organismes auront mal défendu), la question des conséquences à tirer d'un éventuel défaut de qualité de l'agent sur les décisions prises à la suite de son contrôle ne sont pas évidentes.

Une première approche, radicale, conduirait à considérer que ce défaut de qualité pour établir le rapport de contrôle contaminerait nécessairement les décisions prises à la suite de celui-ci.

Mais cette approche, appréhendant le défaut de qualité du contrôleur comme un vice de procédure, nous semble difficile à retenir pour l'ouverture des droits à venir où seule l'existence du droit compte, indépendamment des vices propres de la décision litigieuse. Elle serait plus facilement envisageable pour la récupération de l'indu, à la manière de ce qui est généralement pratiqué en matière de redressement fiscal et de cotisation sociale, où le vice affectant le contrôle emporte mécaniquement la décharge. Mais ces solutions, dégagées pour les contrôles sur prélèvement obligatoires qui sont enserrés dans une procédure minutieusement réglementée pour protéger les contribuables contrôlés, ne nous semblent pas

nécessairement transposables à la répétition d'un indu de prestation sociale qui n'entretient pas de liens aussi étroits avec les éventuels contrôles menés en amont.

Vous pourriez alors privilégier une seconde approche, moins globalisante et moins mécanique, conduisant simplement à prendre vos distances avec les constatations du rapport de contrôle. Se plaçant sur le terrain du bien fondé de la décision prise au vu du rapport et non d'un éventuel vice de procédure, cette seconde approche pourrait être retenue tant en récupération d'indu qu'en ouverture des droits à venir. Elle serait en outre susceptible d'être mise en œuvre selon différentes modalités. Vous pourriez en effet choisir soit d'écarter l'intégralité du rapport de contrôle, soit seulement certains des éléments qui y figurent - par exemple, ceux tirés des constatations personnelles de l'agent non habilité tout en conservant ceux appuyés sur des pièces qui y seraient annexées ou mentionnées. Vous pourriez aussi préférer ne rien écarter du tout et vous contenter de retirer aux constatations du rapport la valeur probante renforcée qu'elles tenaient de la qualité de son auteur, qui n'aura pu être vérifiée ; vous tiendriez compte alors de ces constatations comme d'un élément de l'instruction parmi d'autres mais sans les écarter par principe.

De bons arguments existent à l'appui de chacun des deux grands types d'approche.

Le premier type, où le défaut de qualité de l'auteur du rapport de contrôle « corrompt tout », serait plus protecteur des bénéficiaires du RSA contrôlés et il constituerait une forte incitation pour l'administration, non seulement à dépêcher des agents dûment habilités pour effectuer les contrôles -ce dont nous n'osons douter-, mais aussi à justifier de leur habilitation devant le juge lorsque cette qualité est mise en doute. Cette approche a néanmoins l'inconvénient d'exposer les décisions de l'administration à des contestations aux conséquences dévastatrices, surtout si vous nous suivez pour ne pas exiger du requérant des allégations circonstanciées à l'appui de ce type de moyens.

Le second type d'approche permettant de sauver la décision dans les hypothèses où l'administration disposera d'éléments suffisamment probants en dehors du rapport est moins protectrice pour les personnes contrôlées. Mais comme nous pensons qu'elle ne trouvera à s'appliquer que dans des cas très exceptionnels - les éléments sur lesquels l'administration pouvant s'appuyer pour prendre une décision à la suite d'un contrôle résidant pour l'essentiel dans les constatations de ce rapport-, cette solution ne nous semble pas de nature à porter réellement atteinte aux droits des intéressés. Nous pencherions donc plutôt pour cette seconde approche souple, c'est à dire comme ne faisant pas tomber toute la procédure, mais dans sa variante la plus sévère pour l'administration, c'est à dire celle où il convient d'écarter purement et simplement le rapport de contrôle litigieux.

Mais cette question, celle des conséquences à tirer du moyen contestant la qualité des contrôleurs lorsqu'il est fondé, ne se pose pas encore dans ce litige et elle ne se posera peut-être jamais, de sorte que vous pourriez aussi, tout simplement, ne pas vous en saisir aujourd'hui.

**PCMNC** à l'annulation des jugements attaqués, au renvoi des affaires au Tribunal administratif de Lyon et à ce qu'une somme de 1500 euros soit mise à la charge de la Métropole de Lyon dans chacune des deux affaires au titre des frais de procédure.