

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Est-il possible de réclamer un indu de RSA au conjoint du bénéficiaire s'il a été pris en compte pour le calcul de ce droit ? La question est directement posée dans la présente affaire concernant M. et Mme A....

Ceux-ci, alors mariés, ont déposé en 2009 une demande conjointe de RSA désignant M. comme bénéficiaire pour le foyer. Cette demande ayant reçu une réponse favorable, la prestation lui a ainsi été versée. Quelques temps plus tard, Madame a quitté le territoire français avec les trois enfants du couple pour s'installer à l'étranger, Monsieur y effectuant pour sa part des séjours fréquents. Aucun changement de résidence n'a pourtant été déclaré à la CAF qui a constaté un indu pour la période considérée faute de résidence stable et effective sur le territoire, indu confirmé par le président du conseil de Paris. Mme A..., à laquelle l'indu a été réclamé, a contesté cette décision devant le tribunal administratif de Paris qui l'a annulée au motif qu'elle n'avait pas bénéficié de cet indu. Le pourvoi du département de Paris vous donne ainsi l'occasion de prendre position.

1. Et il faut le reconnaître d'emblée, il n'est pas très facile d'admettre une possibilité de récupération sur le conjoint au regard de la lettre des textes applicables au RSA.

Ceux-ci prévoient en effet la désignation d'un bénéficiaire au stade de la demande (art. R. 262-32 du code de l'action sociale et des familles), appelée à être la personne que l'administration aura face à elle.

Et c'est sur ce seul bénéficiaire que pèsent les obligations déclaratives (art. R. 262-37) et donc l'information de l'administration sur les éventuels changements de situation. Les dispositions relatives à la récupération n'envisagent de même que le bénéficiaire (également évoqué comme l'allocataire) et non d'autres personnes (art. L. 262-46).

Il est vrai que le choix du bénéficiaire se présente comme une simple commodité aux termes de ces dispositions (art. R. 262-32 précité) qui prévoient que, lorsque l'un des membres du foyer est déjà allocataire au titre des prestations familiales, il est également le bénéficiaire au titre de l'allocation au titre du RSA. Dans les autres cas, ce texte laisse aux demandeurs le soin d'opter pour l'un d'eux à leur convenance.

Il est vrai aussi que l'article L. 262-27 prévoit que, pour l'application de la section du code où cet article figure, « *les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité* ». Mais cette section est moins générale que son intitulé ne le suggère : elle ne porte en effet que sur l'accompagnement des bénéficiaires et non sur leurs obligations déclaratives, de sorte que la parité des régimes qu'elle affirme entre le

bénéficiaire et son conjoint pourrait tout aussi bien être lue comme un indice de l'esprit général de la réglementation du RSA que comme une règle cantonnée à l'accompagnement.

C'est néanmoins l'approche « esprit général » que vous avez privilégiée lorsque s'est récemment posée à vous la question de savoir si l'une des conditions essentielles du droit au RSA qu'est la condition de résidence stable et effective des étrangers devait s'appliquer aussi au conjoint alors que la lettre du code ne l'imposait qu'au bénéficiaire. Vous avez en effet jugé par votre décision du 9 nov. 2016, Département de Haute-Garonne (n°392482 T.) que l'un et l'autre devaient la respecter.

Vous avez principalement assis cette solution sur la généralité des termes du premier alinéa de l'article L. 262-2 du code aux termes duquel : « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre* ». Nous pensons qu'en y ajoutant son second alinéa, énonçant que « *Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du montant forfaitaire* » vous aurez de quoi fonder la récupération des indus, au sein du foyer, tant auprès du bénéficiaire que de son conjoint.

Il ressort en effet de ces dispositions que le RSA est une allocation qui a pour objet de porter les ressources de l'ensemble du foyer à un niveau garanti. Il est donc logique que ce conjoint, marié, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin, dès lors qu'il a été pris en considération pour le calcul de ce revenu garanti, puisse se voir réclamer un indu de prestation dont il a contribué à fixer le montant.

2. Mais avant de vous proposer d'adopter cette solution de principe, nous croyons nécessaire d'élargir le champ et de vérifier qu'elle serait bien cohérente avec « ce qui se juge » à propos des autres prestations sociales.

La comparaison avec le droit des APL est assez rassurante. Par votre avis du 9 juillet 2003, CAF de l'Oise, n° 255110, au rec, vous avez affirmé que : « *eu égard à la finalité de la réglementation en cause, lorsque l'aide personnalisée au logement a été versée à tort pour un logement occupé à titre de résidence principale par deux personnes vivant en concubinage, les concubins sont tenus solidairement au remboursement de l'indu en raison du profit qu'ils en ont l'un et l'autre retiré, alors même que l'aide n'avait été nommément attribuée qu'à un seul des deux en raison de sa qualité de propriétaire ou de locataire* ». Vous avez donc déjà pris un parti similaire à celui que nous vous proposons, en allant même pour les APL jusqu'à vous détacher des dispositions du code de la construction et de l'habitation pour dégager ce principe de la finalité de cette réglementation. Tout se présente ainsi sous les meilleurs auspices.

Mais en approfondissant un peu la question, on découvre que cet avis de 2003, aux conclusions conformes de Gilles Bachelier, se fondait pour une large part sur la jurisprudence de la Cour de cassation, citée d'ailleurs par le fichage, admettant elle aussi une récupération sur le conjoint pour diverses prestations, en particulier la décision de la chambre sociale du 22 octobre 1998 n°96-16.615.¹. Or, si cette jurisprudence de la chambre sociale a été confirmée après votre avis de 2003 par la 2^{ème} chambre civile le 14 septembre 2006, n° 04-30.712, cette dernière s'est récemment ravisée.

Par un arrêt du 30 novembre 2017 elle a en effet jugé qu'une CAF ne pouvait réclamer un indu d'allocation de logement familiale au concubin d'un allocataire dès lors que celui-ci n'avait pas demandé à bénéficier de cette allocation et n'était pas lui-même allocataire (n°16-24.021). Tout porte à croire qu'avec cet arrêt publié au bulletin, la 2^{ème} chambre civile a entendu resserrer les

¹ Confirmant l'approche retenue par l'arrêt de la chambre sociale du 1er juillet 1981, Bull. V n° 631 et ce après l'intervention, entretemps, de la décision de la chambre sociale du 26 avril 1984, n°82-15.535 en sens contraire.

récupérations d'indus sur les bénéficiaires ou allocataires eux-mêmes à l'exclusion des membres du foyer qui auraient pu en profiter.

Ce nouvel élément est loin d'être négligeable. Indépendamment du fait qu'il n'est pas souhaitable de se séparer de la Cour de cassation sur des questions de droit aussi proches, il ne faut pas négliger le fait qu'en pratique, ce sont les mêmes organismes qui servent les prestations en cause – on pense aux CAF notamment – qui pourraient, en cas de divergence de jurisprudence entre les deux cours suprêmes, devoir appliquer des règles différenciées de récupération d'indu selon que le contentieux de ces prestations relève du juge administratif ou du juge judiciaire.

Ces considérations, même très fortes, ne nous semblent toutefois pas suffisantes pour renoncer, tout du moins s'agissant du RSA, à la possibilité de récupération de l'indu sur le conjoint. Nous devons d'abord avouer ne pas savoir ce qui a pu résoudre la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation à revenir sur sa jurisprudence plusieurs fois réaffirmée depuis des décennies et ce, au sujet de diverses prestations, ce qui ne facilite pas un ralliement. Il poserait en outre immanquablement la question de la pérennité de votre jurisprudence « CAF de l'Oise » sur les APL. C'est la théorie des dominos.

Et il nous semble particulièrement difficile de nous rallier dans le cas du RSA qui, comme on l'a rappelé, est une prestation intrinsèquement collective au plan financier. Montant du revenu garanti, montant des ressources à en déduire et montant de la prestation différentielle à verser dépendent, dans le RSA, du foyer pris dans son ensemble et la présence du conjoint du bénéficiaire est déterminante. Il ne nous paraîtrait donc pas logique de l'inclure dans le système pour déterminer les sommes auquel le foyer a droit et de l'en exclure lorsqu'il s'agit de récupérer celles qui ont versées au delà de ses droits.

Compte tenu par ailleurs de la liberté que peut avoir le couple de choisir lequel des deux sera le bénéficiaire, il nous semble important de couper court à toute stratégie pouvant consister à désigner celui des membres du couple qui sera le moins solvable pour faire échec à d'éventuelles récupérations.

3. Si vous nous suivez sur le principe d'une possibilité de récupération d'un indu de RSA sur le conjoint, il vous restera à en préciser les modalités. Trois questions se posent à cet égard : celle de la portée concrète du principe, celle d'éventuelles exceptions et celle d'éventuelles exceptions de l'exception.

3.1 Nous ne dirons qu'un mot de la portée concrète du principe, tant elle nous semble s'imposer d'elle-même. La possibilité d'une récupération sur le conjoint sera conditionnée à sa prise en compte pour le calcul du revenu garanti mais elle ne se limitera pas au surcroît de prestation auquel sa présence au foyer a donné droit. Cette solution imposerait une division des poursuites de l'organisme de recouvrement et une grande complexité.

C'est bien une logique de solidarité que nous vous proposons de retenir, comme c'est le cas en matière d'APL (ou dans la jurisprudence judiciaire jusqu'en novembre dernier), c'est à dire la possibilité de récupération sur le conjoint l'indu de l'ensemble du foyer, à charge pour lui de se retourner contre le bénéficiaire en titre dans le cadre d'un litige civil s'il s'y croit fondé.

3.2 Quid maintenant d'éventuelles exceptions au principe d'un indu « récupérable » sur le conjoint du bénéficiaire ? Faut-il lui ménager des échappatoires dans certaines circonstances particulières ?

Nous n'avons pas vu, dans votre jurisprudence ni dans celle de la Cour de cassation (antérieure à novembre 2017) de telles échappatoires, en tout cas très explicites. Mais elles nous sembleraient opportunes pour assurer l'équilibre de la solution que nous vous proposons. On ne

peut en effet exclure qu'un conjoint ait pu être tenu dans l'ignorance d'une demande de RSA alors même qu'il aura été déclaré par son conjoint comme membre du foyer. On ne peut exclure non plus qu'il n'en ait tiré aucun profit dans certaines circonstances.

Dans ces cas de figure, le bénéficiaire « en titre » doit être regardé comme ayant obtenu cette prestation pour son seul compte ce qui devrait faire obstacle à une récupération sur le conjoint.

3.3 Et voici enfin l'exception de l'exception.

Cela ne vous aura pas échappé. La solution que nous vous proposons est « tout terrain » ou plutôt « tout statut ». Elle ouvre aux CAF des possibilités de récupération d'indu sur le conjoint marié, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin, ce qui est de nature à simplifier ces procédures et d'éviter d'avoir à vérifier ce statut avant d'engager une procédure de récupération.

Mais ce tronc commun de la récupération du RSA n'empêche pas bien sûr l'application des règles propres à ce statut lorsqu'elles ouvrent des possibilités de récupération plus larges que lui. C'est vraisemblablement le cas pour les personnes mariées, l'article 220 du code civil prévoyant la solidarité des époux pour les dettes d'entretien du ménage ou l'éducation des enfants pouvant en effet fonder une récupération d'indu de prestation² alors même qu'il se serait constitué à l'insu de l'intéressé ou ne lui aurait pas réellement bénéficié. Ces dispositions propres au « statut » du couple conserveront ainsi une utilité subsidiaire, que vous l'écriviez ou non dans la décision que vous rendrez dans cette affaire. Voici la grille d'analyse que nous vous proposons de retenir.

4. Quelles conséquences en tirer pour le jugement attaqué ?

Dans l'ensemble, ce jugement qui admet le principe d'une récupération de l'indu sur le conjoint et a recherché si y avait lieu dans les circonstances de l'espèce d'en libérer l'intéressée, respecte notre « gabarit », de sorte qu'il n'encourt pas de censure pour erreur de droit. Nous sommes en revanche beaucoup plus gênés par la lecture du dossier qu'il retient faisant apparaître Mme A... comme étrangère à l'indu qui s'était constitué et n'en ayant tiré aucun profit.

Il ressort en effet des pièces du dossier soumis au tribunal que la demande avait été déposée conjointement par les deux époux et du reste Mme A... ne prétendait pas avoir ignoré cette demande. Le tribunal s'est en outre largement fondé sur la séparation géographique des époux une plus grande partie de l'année pour en déduire que Mme A... n'avait pas profité de l'allocation. Mais Mme A... avait elle-même déclaré qu'il n'y avait pas séparation de fait et la séparation géographique n'était pas de nature à établir que l'indu n'aurait pas profité au foyer dans son ensemble.

Nous pensons que vous pourrez annuler le jugement pour dénaturation comme vous le demande le département de Paris, sans toutefois faire droit, dans les circonstances de l'espèce à ses conclusions présentées au titre des frais de procédure.

PCMNC à l'annulation du jugement, au renvoi de l'affaire au tribunal administratif et au rejet des conclusions présentées par le département au titre des frais de procédure.

² Ces dispositions ne parlent que des contrats mais il a été jugé qu'elles ne se limitaient pas aux obligations contractuelles : v. not. Civ. 1^{ère}, 9 octobre 1991 n° 89-16111 Bull.