

N° 420732

Mme A...

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 17 juin 2019

Lecture du 8 juillet 2019

## CONCLUSIONS

### M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Cette affaire va vous permettre de préciser deux questions en droit du RSA : la 1<sup>ère</sup> touchant à la motivation des décisions de récupération d'indu et la 2<sup>nde</sup> à la procédure d'amende administrative.

Mme A... a fait l'objet des deux en septembre 2016 à la suite de la découverte, par les services de la CAF de l'Orne, de son activité d'auto-entrepreneur qu'elle n'avait pas déclarée. Elle n'est parvenue à obtenir l'annulation ni de l'une ni de l'autre devant le TA de Caen et se pourvoit devant vous sur les deux points.

1. En ce qui concerne la **récupération d'indu**, l'obligation de motivation n'est pas la seule question posée par son pourvoi mais c'est la seule qui mérite que vous vous y arrêtiez. Le moyen d'inconventionnalité concernant l'exercice du droit de communication est en effet nouveau en cassation et s'agissant de l'existence de fausses déclarations sur l'activité d'auto-entrepreneur, l'appréciation du tribunal n'est entachée d'aucune dénaturation.

Et même en ce qui concerne la motivation, vous auriez pu être tentés de ne pas dire grand chose. Car ce que conteste ici Mme A... est le silence de la décision de récupération d'indu sur les « *bases de la liquidation* » mais qui est tout à fait normal.

Votre jurisprudence veille en effet à bien distinguer la décision-amont constatant l'indu, de la décisions-aval de mise en recouvrement, qui si et seulement si elle prend la forme d'un titre exécutoire, doit mentionner les bases de la liquidation en vertu des dispositions réglementaires propres à ces titres (art. 24 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Ces différents compartiments de la procédure sont conçus comme étanches au regard de l'obligation de motivation, comme nous avons eu l'occasion de le rappeler dans l'affaire H... du 29 mai dernier (n°417339). En l'état de votre jurisprudence, le TA n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant que les bases de la liquidation n'avaient pas à être mentionnées dans l'acte attaqué qui était la décision amont constatant l'indu.

Vous tenez là néanmoins l'occasion de clarifier deux points importants sur l'obligation de motivation de cette décision-amont<sup>1</sup>.

## 1.1 Le première est son **fondement juridique**.

Vous le savez, aucune disposition du CASF ne prescrit de motiver les décisions défavorables en matière de RSA. C'est la raison pour laquelle vous avez affirmé, dans votre célèbre avis « B... » (16 oct. 2013, n°368174, rec.), que cette obligation découlait de la loi du 11 juillet 1979 depuis lors codifiée au CRPA. Certes, vous ne l'avez dit que dans une incidente, la question à juger étant celle de savoir si ces décisions devaient être précédées d'une procédure contradictoire. Mais l'incidente est explicite ; surtout, elle était nécessaire au raisonnement puisque le champ de l'obligation de contradictoire de la loi du 12 avril 2000 était défini par référence à l'obligation de motivation de la loi de 1979, comme c'est encore le cas aujourd'hui dans les dispositions reprises à droit constant au CRPA. Elle a été fichée sur ce point et a été comprise de tous comme tranchant la question du fondement de l'obligation de motivation.

Depuis lors, d'autres dossiers, mais que vous n'avez pu examiner sur le fond (13 mars 2019, CAF de Paris, n°418469 T. sur un autre point), ont montré que le CRPA pouvait avoir des *challengers*. L'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale applicable aux indus de prestation de sécurité sociale prévoit en effet que : « *L'action en recouvrement de prestations indues s'ouvre par l'envoi au débiteur par le directeur de l'organisme compétent d'une notification de payer le montant réclamé. Cette lettre précise le motif, la nature et le montant des sommes réclamées et la date du ou des versements donnant lieu à répétition. Elle mentionne l'existence d'un délai imparti au débiteur pour s'acquitter des sommes réclamées. Elle indique les voies et délais de recours ainsi que les conditions dans lesquelles le débiteur peut, dans le délai mentionné au deuxième alinéa de l'article R. 142-1, présenter ses observations écrites ou orales* », fin de citation.

Il nous paraît certain que s'il était applicable aux indus de RSA, cet article, particulièrement précis, prévaudrait sur le CRPA qui n'est que supplétif. Mais justement, cette applicabilité ne nous semble pas du tout évidente. Le droit de l'aide sociale comporte de nombreux renvois au droit de la sécurité sociale mais lorsque ce n'est pas le cas, il conserve sa pleine autonomie par rapport à ce dernier. Or, en ce qui concerne la récupération des indus de RSA, les renvois (figurant pour le RSA aux articles L. 262-46 et R. 262-94-1 du CASF, de même que, pour la prime d'activité à l'article L. 841-5 du CSS) transitent par l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale relatif à la contrainte qui n'est, comme le titre exécutoire, qu'une modalité aval de recouvrement parmi d'autres<sup>2</sup>. Faire remonter les règles de motivation de la contrainte à la décision-amont constatant l'indu supposerait un effort de création prétorienne qui rencontrerait les mêmes obstacles logiques que ceux qui vous ont fait reculer sur le titre exécutoire.

Nous pensons ainsi que, de même que les règles du décret du 7 novembre 2012 sur les bases de la liquidation ne trouvent à s'appliquer que lorsque l'administration a fait le choix de

---

<sup>1</sup> Etant précisé qu'en dehors des cas où elle doit obligatoirement figurer dans la décision d'indu elle-même, rien ne s'oppose à ce que les intéressés demandent à l'organisme, y compris éventuellement devant le juge, le détail du calcul de l'indu s'ils ne le comprennent pas.

<sup>2</sup> Le renvoi figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 262-40 du CASF aux termes duquel les organismes chargés du versement du RSA « réalisent les contrôles (...) selon les règles, procédures et moyens d'investigation applicables aux prestations de sécurité sociale » ne semble pas pouvoir être étendu à la décision prise à l'issue du contrôle qu'est la constatation d'un indu de prestation.

recourir à un titre exécutoire, les règles de l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale ne trouvent à s'appliquer que lorsque l'administration fait le choix de recourir à la contrainte.

Si vous nous suivez, vous en déduirez qu'aucune disposition spéciale ne régit la motivation de la décision-amont de constatation de l'indu et confirmerez l'avis B... en ce qu'il fonde l'obligation de motivation de cette décision sur le droit commun de la loi du 11 juillet 1979 aujourd'hui codifié au CRPA.

**1.2** La seconde question sur la motivation de la décision constatant l'indu de prestation concerne **les implications concrètes** de cette base juridique. Bien qu'identifiée par votre jurisprudence il y a 6 ans déjà et même un peu plus – l'obligation de motivation remontant à l'époque du RMI : 23 avril 2007, M. T..., n°284024)- ses conséquences concrètes pour l'administration n'ont jamais été explicitées. Vous n'avez en effet jamais dit précisément en quoi consistent les fameuses « *considérations de droit et de fait* » de l'article 3 de la loi de 1979 repris à l'article L. 211-5 du CRPA, lorsqu'il s'agit d'une décision de récupération d'un indu de prestation sociale.

A ce sujet, nous pensons que vous pourrez utilement vous tourner vers les termes très opportuns de l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale précités, ceux-là même que vous n'avez pu rendre applicable au RSA à cause du maillon de la procédure de contrainte dans la chaîne des renvois. Car si l'obligation de mentionner les bases de la liquidation constitue une obligation bien spécifique difficile à étendre même prétoriennement au delà du décret de 2012 sur les titres exécutoires, il nous semble que l'obligation prévue par le code de la sécurité sociale à cet article R. 133-9-2 de préciser « *le motif, la nature et le montant des sommes réclamées et la date du ou des versements donnant lieu à répétition* » est assez générique, pour ne pas dire de bon sens et dès lors aisément transposable à d'autres champs.

Elle correspond tout à fait à ce que l'on est en droit d'attendre d'une motivation fondée sur les dispositions transversales du CRPA lorsqu'elles trouvent à s'appliquer à un constat d'indu de prestation. Vous n'avez donc pas besoin de rendre applicable ces dispositions du code de la sécurité sociale au RSA en faisant fi du maillon de la contrainte : il vous suffit de vous en inspirer. Cela permettra aux intéressés, dans le maquis des prestations souvent multiples servies puis récupérées et de la complexité de leur articulation, de contester non pas certes les modalités précises du calcul mais au moins l'objet précis des indus devant l'administration puis le juge.

En pratique, nous pensons que, sous la rubrique « *motif* », l'organisme devra préciser le fait générateur de la récupération (par exemple un contrôle ayant révélé une omission déclarative et/ou une fraude) ; sous la rubrique « *nature des sommes réclamées* », les prestations en cause (RSA, prime d'activité, prime de fin d'année, APL..) ; sous la rubrique « *montant des sommes réclamées* », le montant total correspondant à chaque prestation concernée et enfin sous la rubrique « *date du ou des versements donnant lieu à répétition* », la période d'indu.

Si vous nous suivez vous enrichirez donc les motifs de votre décision écartant le moyen contestant l'absence de mention des bases de la liquidation -qui comme nous l'avons rappelé en commençant, n'avaient pas à apparaître- en précisant qu'il incombait (seulement) à

l'organisme de mentionner ces 4 éléments et vous rejetterez dans tous les cas conclusions dirigées contre le jugement en ce qu'il statue sur la décision de récupération d'indu.

2. On en vient à la question de **l'amende administrative** qui est plus rare dans votre contentieux du RSA. C'est la procédure préalable à son prononcé qui est contestée par Mme A... non en ce qui concerne le cadre juridique applicable - l'application de la loi du 12 avril 2000 a été écartée par le TA au profit des dispositions spéciales de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale par renvoi de l'article L. 265-52 du CASF sans être contesté par le pourvoi - mais sur le respect des dispositions lui reconnaissant le droit de faire valoir ses observations « *écrites ou orales* » prévue par les dispositions.

En réponse à la contestation de l'intéressée soutenant notamment ne pas avoir pu faire valoir ses observations orales, le TA a jugé qu'elle avait présenté des observations écrites et ainsi été mise à même de faire valoir utilement ses moyens en défense, ce dont il se déduit qu'il a en réalité pris le texte à la lettre en lisant « *observations écrites ou orales* » comme deux droits alternatifs et non cumulatifs.

De prime abord, on ne peut qu'être en sympathie avec cette lecture qui se prévaut du meilleur argument qui soit -la lettre de la loi- auquel on peut ajouter celui d'éviter des manœuvres dilatoires consistant à exiger systématiquement une audition alors que des observations écrites auront déjà été formulées.

Mais il nous semble que les considérations en sens inverse sont encore plus fortes.

La tendance générale de votre jurisprudence est en effet de reconnaître deux droits cumulatifs aux intéressés. Elle est particulièrement claire dans l'application des règles de droit commun de la loi du 12 avril 2000 (3 avril 2002, Sté Labo'Life Espana, n°232628, rec. ; 30 janvier 2008, Sté Laboratoires Mayoly Spindler, n°297828, rec.) mais il est vrai que les termes de l'article 24 de cette loi, désormais repris à l'article L. 122-1 du CRPA, le disent quant à elles explicitement, en énonçant que la personne doit avoir été « *mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales* ». Cela étant, votre jurisprudence semble retenir la même solution face à des textes très divers rédigés à la manière de celui que vous avez à appliquer aujourd'hui, parlant seulement « *d'observations écrites ou orales* » (6 mai 2002, Mme B..., n°241659 ; 12 février 2014, M. D..., n°352878 T. s/a.pt ; 14 nov. 2012, Sté Autobilan France, n°354607 T. s/a pt ; 27 juin 2002, CPAM de Haute-Garonne, c. S..., n°224115 T.). Réciproquement, plusieurs de vos décisions évoquent l'obligation découlant de la loi du 12 avril 2000 comme étant justement celle de permettre la formulation d'observations écrites ou orales (v. parmi de nombreuses décisions : 30 août 2006, Assoc. Free dom, n°276886, rec.), ce qui est un indice supplémentaire de l'équivalence des formulations pour la détermination du régime procédural à mettre en œuvre.

Nous n'avons pas vu par ailleurs que le juge judiciaire, compétent au 1<sup>er</sup> chef pour l'application de ces dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, ait pris une position qui heurterait ce parti favorable à la personne faisant l'objet de cette procédure d'amende administrative. Et l'intérêt d'une approche cumulative nous semble en réalité assez général. La possibilité de faire valoir des observations orales n'est pas seulement un moyen

pour apporter des éléments supplémentaires par rapport aux observations écrites mais bien plus souvent le moyen de les faire valoir mieux. C'est encore plus vrai dans le domaine de l'action sociale, où le pouvoir réglementaire est intervenu pour renforcer l'oralité dans les contentieux afin de faciliter la défense des intéressés. La possibilité de faire valoir des observations orales en sus des observations écrites dès le stade de la procédure administrative nous semble bienvenue, surtout pour une décision de sanction, afin d'éviter que ne s'éclaircisse devant le juge ce qui pouvait s'éclaircir plus tôt.

Enfin, nous ne sommes pas arrêtés par le fait que, contrairement à la loi DCRA reprise au CRPA, le texte ne réserve pas la possibilité de refuser des demandes purement dilatoires. Il nous semble en effet que cette faculté n'est que très peu mise en œuvre par l'administration, sans doute parce que le caractère dilatoire est presque impossible à établir, tant il paraît difficile d'affirmer que l'intéressé n'aura rien de plus ni de mieux à dire que ce qu'il a écrit, tant qu'on ne l'a pas entendu.

Il nous semble donc que vous pourrez juger qu'il y a bien lieu de reconnaître un droit à des observations orales même après des observations écrites dans l'application de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale en matière d'aide sociale, étant entendu qu'au besoin, cette audition peut être faite devant un préposé du département ce qui assure la soutenabilité de la solution d'un point de vue opérationnel.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc le jugement en tant qu'il a statué sur cette amende et réglerez au fond dans cette mesure, en constatant que Mme A... a bien été privée de la faculté de présenter des observations orales, ce qui justifie l'annulation de l'amende qui a été prononcée à son encontre ou plus exactement le rejet de son recours administratif contre cette décision, à laquelle nous pensons qu'il s'est substitué, l'amende administrative nous paraissant relever du RAPO du RSA eu égard aux termes très larges de l'article L. 262-47 du CASF applicable « à toute décision administrative relative » à cette prestation.

**PCMNC** à l'annulation du jugement en tant seulement qu'il statue sur l'amende administrative, à l'annulation du rejet du recours gracieux de l'intéressée contre cette amende, à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par Mme A... au titre des frais exposés à hauteur de 1 500 € et au rejet des conclusions présentées en sens inverse par le département.