

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Dans *La potence et la pitié*¹, sa vaste fresque sur l'histoire des pauvres en Europe, Bronislaw Geremek a « mis en évidence l'ancienneté et la permanence dans le temps d'un ensemble de catégories de perception de la pauvreté »². La polarisation la plus structurante voit s'opposer la figure, inspirée des évangiles, du pauvre méritant qu'il convient d'aider, et la figure du pauvre criminel et responsable de son propre malheur, qui lui doit faire l'objet d'une surveillance rigoureuse. Cette tension parcourt encore aujourd'hui le champ social puisqu'à l'ampleur des transferts en faveur des plus démunis répond un souci croissant **de diversifier les dispositifs permettant de réprimer les fraudes aux prestations sociales, dont l'ampleur réelle reste débattue**. Au-delà du symbole politique attaché à chaque étoffement de l'arsenal punitif, une telle juxtaposition ne va toutefois pas sans entraîner une complexification de la répression, au détriment de sa lisibilité. C'est ainsi que, s'agissant du RSA, un même manquement intentionnel peut faire l'objet d'une sanction pénale³, d'une sanction prise par le directeur de la CAF⁴ ou bien d'une sanction édictée par le président du conseil départemental. L'affaire qui vient d'être appelée va vous permettre de préciser les faits que cette dernière sanction peut venir réprimer.

Est en cause l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Ces dispositions permettent au président du conseil départemental **d'infliger une amende administrative** aux allocataires dont la fausse déclaration ou l'omission délibérée de déclaration aurait conduit à un versement indu de RSA. Le quantum de cette amende dépend de la gravité des faits, et **ne peut excéder l'équivalent de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale**. Le nœud du litige consiste à déterminer le sens à donner à la première phrase du deuxième alinéa de cet article, qui précise qu'« aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans ». Précisons d'emblée que ces dispositions n'ont jamais été interprétées sur ce point à votre niveau⁵, pas davantage que celles permettant, dans

¹ *La Potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, B. Geremek, Bibliothèque des histoires, Gallimard

² https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/dossier_48-politique_de_controle.pdf

³ V. notamment, art. 441-6 du code pénal

⁴ Art. L. 114-17 du CSS

les mêmes termes, à Pôle emploi de sanctionner les chômeurs fraudeurs. Or, en dépit de son apparente simplicité, la phrase en cause peut, nous allons y revenir, donner lieu à une pluralité d'interprétations, dont les jugements rendus par les différents tribunaux donnent d'ailleurs un aperçu éloquent.

A titre liminaire, il nous faut vous dire quelques mots de la genèse de ces dispositions. Celles-ci ont été initialement introduites pour le RMI en 2006⁶, puis transposées telles quelles au RSA en 2008⁷. L'instauration d'une sanction administrative résulte d'un amendement parlementaire proposé par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale. Nous tirons de la présentation accompagnant cet amendement et des débats l'entourant **3 enseignements**.

Premièrement, cette amende, dont le montant maximal était délibérément fixé à un niveau raisonnable (ce plafond correspondant aujourd'hui à environ 7 000 €), avait vocation à constituer une réponse répressive **maniable et systématique**, par opposition aux autres mécanismes existants qui souvent prévoyaient des pénalités jugées « disproportionnées, donc inapplicables »⁸.

Deuxièmement, alors que le rapporteur entendait initialement retenir une assiette large en prévoyant que cette amende trouvait à s'appliquer dès les cas de déclaration inexacte, les débats parlementaires ont conduit à ce que **son champ soit resserré en introduisant une exigence supplémentaire d'intentionnalité**.

Troisièmement, le délai de deux ans a été présenté **comme un délai de prescription**, mais ses bornes exactes n'ont pas été évoquées lors des débats.

Une fois cette économie générale retracée, il nous faut vous dire quelques mots du litige. Les faits sont simples : M. L..., qui bénéficiait du RSA, a fait l'objet d'un contrôle à l'issue duquel la CAF a estimé que l'intéressé n'avait pas déclaré l'intégralité de ses ressources. En sus de la récupération d'indu, le président du conseil départemental, après une procédure contradictoire, a prononcé à l'encontre de M. L... **une amende administrative de près de 1 000 euros sur le fondement de cet article L. 262-52**. L'intéressé a alors contesté cette sanction devant le tribunal administratif de Dijon, qui en a réduit le montant à 650 € compte tenu de ce que seuls devaient être pris en compte les faits remontant à moins de deux ans. En quelque sorte, à lire sa motivation, on comprend que **le tribunal a entendu proratiser l'amende à hauteur de la part de l'indu non prescrit dans l'indu total**. Le conseil départemental conteste ce raisonnement sous le timbre de l'erreur de droit, en soutenant que le délai de prescription devait être calculé à partir de la date à laquelle l'indu a été notifié à l'allocataire.

⁵V. pour les deux seules décisions en faisant application : CE, 17-06-2015, *Département de la Marne*, n° 370726, B ; CE, 08-07-2019, *Mme Antoniotti*, n° 420732, B

⁶ Loi n° 2006-339 du 23-03-2006

⁷ Loi n° 2008-1249 du 01-12-2008

⁸ Cf. exposé sommaire de l'amendement

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.

Pour appréhender ce pourvoi, il faut à nos yeux résoudre deux questions successives, quoiqu'enchevêtrées. La première question, la plus simple, consiste à identifier **l'évènement qui vient interrompre la prescription**. Sur cette base, il vous faudra alors trancher la seconde question, plus délicate, qui revient à déterminer **jusqu'où il est possible de remonter compte tenu de cette règle de prescription de deux ans**.

S'agissant de la première question, une lecture littérale semble commander la solution à retenir. En effet, l'article L. 262-52 du CASF prévoit, nous l'évoquions, qu'aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans. Il faudrait donc se situer à la date à laquelle la sanction a été infligée à l'allocataire. Mais ce n'est pas l'approche qu'a retenue le tribunal dans la présente affaire, puisqu'il a calculé le délai de prescription à partir de la date à laquelle le département a informé l'intéressé qu'il envisageait de lui infliger une sanction administrative. **A la réflexion, quand bien même cette seconde solution est indéniablement plus constructive, c'est celle que nous vous recommandons de privilégier**. En effet, même si vous n'avez pas, en principe, à vous aider des travaux préparatoires lorsque la lettre du texte est – comme en l'espèce – claire, force est de constater qu'il ne ressort nullement des travaux préparatoires que le législateur aurait délibérément choisi le prononcé de la sanction comme jalon, plutôt que la date d'engagement de la procédure de sanction. Or, sur le plan de l'opportunité administrative, cette dernière date nous paraît bien plus pertinente car elle est celle qui est la mieux à même de permettre le respect du contradictoire. En effet le département, dès lors que la prescription serait interrompue par la notification à l'allocataire d'une éventuelle sanction, **n'aurait plus aucun intérêt à poursuivre la procédure à marche forcée**. A l'inverse, si le butoir était celui du prononcé de la sanction, le département serait alors tenté d'accélérer le contradictoire, au détriment de la qualité des échanges avec l'administré, ce dernier se retrouvant quant à lui incité à se perdre en stratégies dilatoires. Par ailleurs, retenir la date de prononcé de la sanction aboutirait aussi à la situation paradoxale dans laquelle **la pénalité infligée devrait le plus souvent être inférieure à la pénalité notifiée** dès lors que la prescription aurait entretemps « rabeté » les faits pris en compte. Dans une telle configuration, il est du reste probable que l'autorité administrative omettrait régulièrement cette réduction quasi-automatique, ce qui alimenterait autant de contentieux d'opportunité. C'est pourquoi nous vous proposons de retenir le début d'engagement des poursuites comme repère. En revanche, à la différence du tribunal administratif, il nous semble que la date exacte à privilégier doit être **celle de la notification à l'intéressé de l'intention d'infliger une sanction**, et non celle du courrier correspondant, à l'instar de ce que vous jugez en fiscal s'agissant du caractère interruptif de prescription d'une proposition de rectification⁹.

Une fois l'acte interruptif identifié, reste à déterminer jusqu'où il est possible de remonter dans le passé sans heurter la règle de prescription posée par le législateur. Dans cette optique, **trois options** nous semblent devoir être explorées.

⁹ CE, 19-01-1983, n° 33831, B ; CE, 14-10-2015, *Ministre des finances et des comptes publics c/ M. et Mme B...*, n° 378503, A

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.

La première, la plus littérale, consisterait à ne tenir compte que **des faits intervenus dans les deux années précédant l'interruption de la prescription**¹⁰. Concrètement, quand bien même la période ayant donné lieu à indu s'étendrait au-delà, l'autorité administrative ne pourrait s'appuyer que sur la partie couverte par les deux ans. Dans les faits, une telle solution nous semble toutefois présenter deux écueils. D'une part, le délai ainsi fixé, déjà court¹¹ par rapport au délai de cinq ans applicable en cas de fraudes aux prestations familiales ou d'assurance vieillesse, deviendrait impraticable. En comptant le temps du contrôle et celui de la notification de l'indu, il ne serait pas rare qu'en pratique, l'amende administrative ne puisse saisir qu'une partie résiduelle des faits litigieux. Une telle situation serait d'autant plus paradoxale que vous savez que la fraude ou la fausse déclaration a par ailleurs pour effet de lever la prescription biennale pour la récupération d'indu¹². Par suite, une prescription aussi largement entendue indurait une déconnexion entre la gravité réelle des faits mis en lumière et le montant de l'amende susceptible d'être infligée. Au total, cette focale excessivement raccourcie risquerait **de dissuader les autorités administratives d'avoir recours à cette sanction**, à rebours de l'intention du législateur d'en faire une voie répressive opératoire et courante. Cette première approche ne nous convainc donc pas.

La deuxième approche se situe en quelque sorte à l'autre extrémité du spectre. Elle conduirait à exiger que ce soit **la révélation des faits litigieux** qui intervienne dans les deux années précédant l'engagement de la procédure de sanction. En pratique, à suivre cette approche, le président du conseil départemental aurait deux ans pour sanctionner à compter du rapport de contrôle, qui vient matérialiser la connaissance de la fraude par la caisse. En première approche, deux arguments vont au soutien de cette approche. Premièrement, celle-ci est fidèle à la ligne retenue s'agissant du point de départ du délai de prescription pour l'action en répétition d'un indu d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) consécutive à une fraude ou à de fausses déclarations¹³. Deuxièmement, cette approche correspond à la solution qui a été retenue en 2014 par votre Section¹⁴, pour la commission des sanctions de l'AMF, alors que les termes du code monétaire et financier étaient analogues. Pour impressionnants qu'ils soient de prime abord, aucun de ces deux arguments ne nous semble en définitive déterminant. D'une part, s'agissant de la prescription de l'action en répétition, votre solution s'adossait à un texte clair, qui excluait le délai de prescription spécifique en cas de fraude ou de fausse déclaration, ce qui vous invitait en creux¹⁵ à retomber sur le droit commun de la prescription civile, désormais explicité à l'article 2224 du Code civil. Dans ces conditions, il n'apparaît pas évident de transposer cette logique **sur la base d'un texte aussi sommaire que celui ici en cause**. D'autre part, s'agissant du précédent de Section, les manquements alors en cause avaient été dissimulés, de sorte que votre solution s'explique par le fait que vous aviez

¹⁰ V. en ce sens : TA Montpellier, 29-11-2019, *Boivin*, n° 1802179 ; TA Rennes, 24-04-2019, *M...*, n° 1800695

¹¹ D'ailleurs, [une proposition de loi](#) enregistrée le 25 novembre 2015 avait relevé que ce délai était « trop court au regard des enjeux », en proposant de le passer à cinq ans.

¹² Art. L. 262-45 CASF

¹³ CE, 1CJS, 27-04-2015, *Mme Colin*, n° 378880, B

¹⁴ CE, Section, 28-03-2014, *Président de l'AMF c/ Société Natixis Asset Management et autres*, n° 360344, A

¹⁵ V. aussi en ce sens : CE, 25-11-1998, *Département de la Moselle*, n° 189552, A

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.

alors transposé à la sanction administrative la jurisprudence pénale en matière d'infraction dissimulée. Or, la notion de dissimulation, désormais définie par la loi, suppose de l'auteur qu'il « *accomplisse délibérément toute manœuvre caractérisée tendant à en empêcher la découverte* »¹⁶ ; autrement dit, elle est destinée à des infractions complexes, constituées d'actes matériels multiples de nature différente. Si une telle logique nous semble pertinente en matière de grande délinquance économique, nous serions bien plus réticents à traiter sous ce prisme les manquements ici en cause, fussent-ils intentionnels, compte tenu des publics concernées. **Au total, sans invitation législative en ce sens, cette seconde lecture nous semble excessivement rigoureuse**, ce d'autant plus que la fraude ou la fausse déclaration est susceptible d'emporter d'autres conséquences lourdes telles que la radiation ou l'impossibilité d'accorder une remise gracieuse¹⁷, et que d'autres réponses répressives plus sévères sont disponibles si les faits présentent une particulière gravité. *A fortiori*, nous écartons donc la thèse défendue par le pourvoi, consistant à soutenir que **seule la notification de l'indu** devrait advenir dans les deux années précédant l'acte interruptif de prescription.

La troisième approche qui est – vous l'aurez compris par élimination – celle qui a notre préférence consiste à estimer que, pour échapper à la règle de prescription, **les faits réprimandés doivent avoir perduré dans les deux années précédant l'ouverture de la procédure de sanction**¹⁸. En d'autres termes, dès lors que les manquements auraient partiellement « mordu » sur cette période biennale, alors le président du conseil départemental serait fondé à prendre en compte l'intégralité des manquements pour apprécier la gravité des faits, y compris ceux qui remonteraient à plus de deux ans. Vous aurez reconnu, derrière cette logique, **l'ombre de l'infraction continue**. Celle-ci, comme vous l'avez récemment rappelé dans votre décision *Sandoval*¹⁹, désigne l'infraction dont l'élément matériel se prolonge dans le temps par la répétition constante de la volonté coupable de l'auteur (à l'instar du recel ou de la séquestration). En conséquence sa prescription, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, « *court à partir du jour où [ces infractions] ont pris fin dans leurs actes constitutifs et dans leurs effets* ». Vous avez déjà manié cette notion, par exemple en matière disciplinaire²⁰. Retenir ici cette solution s'agissant de l'article L. 262-52 du CASF nous semble présenter deux avantages. Premièrement, une telle approche serait convergente avec la jurisprudence de chambre criminelle de la Cour de cassation s'agissant des fraudes aux prestations sociales²¹. Deuxièmement, cette approche nous semble la plus fidèle à l'intention équilibrée du législateur, qui faisait de la proportionnalité une condition de l'efficacité de cette sanction.

Si vous nous suiviez pour retenir cette dernière approche, **il vous faudrait alors apporter une dernière précision**, pour déterminer si les faits à prendre en compte s'entendent de la

¹⁶ Art. 9-1 du code de procédure pénale

¹⁷ Art. L. 262-46 du CASF

¹⁸ V. en ce sens : TA Toulouse, 02-12-2019, *Cabrera*, n° 1702001 ; TA Poitiers, 23-05-2019, *Bricha Jankari*, n° 1801173

¹⁹ CE, 11-12-2019, n° 424993, C

²⁰ V. par exemple CE, Section, 07-07-1972, *Sieur Arene*, n° 83556, A ; CE, 09-04-1999, *Conciatori*, n° 178954, C

²¹ Cass. Crim., 23-02-1994, n° 93-81.171, publiée au Bulletin ; Cass. Crim., 03-12-2003, n° 02-86.551, inédite

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.

fausse déclaration ou de la perception indue. Concrètement, dès lors que la déclaration en matière de RSA vaut pour un trimestre, **retenir la perception plutôt que la déclaration revient à offrir au département un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à trois mois pour venir sanctionner les manquements**. Nous vous proposons de retenir les faits de perception indue, là encore pour deux motifs. D'une part, cette solution est celle retenue par la Cour de cassation. Or, à partir du moment où vous adoptez son approche en matière d'infraction continue, nous n'identifions pas de raison de vous en éloigner, ensuite, sur cette question de réglage. D'autre part, l'article L. 262-52 invite à une telle lecture puisque, précisément, l'amende n'est possible que dans les cas où la fausse déclaration ou l'omission délibérée a abouti « *au versement indu du RSA* ». Le législateur a donc entendu faire de la perception un élément conditionnant la possibilité de recourir à cette amende, ce qui justifie de retenir, en écho, cet évènement pour délimiter le champ de la prescription.

Au terme de ce raisonnement, et même si la solution défendue par le pourvoi ne correspond pas à celle que nous vous proposons de retenir, **il n'en demeure pas moins que la méthode prorisée du tribunal administratif nous semble entachée d'une erreur de droit**. Aussi, après avoir explicité la portée de l'article L. 262-52, vous devrez censurer son jugement.

PCMNC :

- **A l'annulation de l'article 1^{er} du jugement attaqué ;**
- **Au renvoi, dans cette mesure, de l'affaire au tribunal administratif de Lyon ;**
- **Au rejet des conclusions présentées par les deux parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

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.