

N° 454699
Mme E...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 20 octobre 2021
Lecture du 19 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, Rapporteur public

« *L'esprit le plus pénétrant a souvent besoin du secours du temps pour, par ses secondes pensées, s'assurer de la justesse des premières et pour laisser à son jugement le loisir d'acquérir cette maturité que le temps seul donne aux productions de notre esprit comme à celles de la nature* ». C'est cette conviction, ici exprimée par Henri-François d'Aguesseau¹, qui est au fondement de l'instauration des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO). En effet, le fait de subordonner à RAPO l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative s'explique par la volonté de **permettre à une autorité de reconsidérer cette décision pour s'assurer de sa pertinence comme de sa légalité**. Du point de vue de l'administré, le RAPO offre une possibilité supplémentaire de faire valoir son point de vue dans un cadre moins contraignant qu'un recours juridictionnel. Incidemment, l'instauration de tels recours préalables visent aussi à désengorger les juridictions, soit que l'intéressé obtienne gain de cause au bénéfice de ce réexamen, soit au contraire qu'il se convainque du caractère inévitable de la décision prise, le RAPO fonctionnant alors comme une sorte de « *pédagogie du non* »². Réels ou mythifiés, les mérites ainsi associés à cette exigence précontentieuse expliquent en tout cas sa prolifération dans de multiples domaines de l'action administrative. La présente demande d'avis va vous conduire à en délimiter plus finement les contours dans le champ de l'aide sociale.

Est en cause l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles (CASF)³. 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. Cette amende s'ajoute ainsi aux indus de RSA par ailleurs mis à la charge de l'intéressé. Au moment de l'instauration de cette amende, en 2006⁴, l'ambition poursuivie était d'offrir aux départements une réponse

¹ Tiré de *Discours sur l'emploi du temps (1714)*, HF. D'Aguesseau, in *Nouveau recueil des plus beaux morceaux choisis des prosateurs et des poètes français*, GT Hundeiker et GE Plate, 1826, p. 364

² Les recours administratifs préalables obligatoires, étude de la SRE, 2008, p. 36

³ Pour une remise en perspective, v. nos conclusions sur CE, 10-06-2020, *Département de la Saône-et-Loire*, n° 428355, B

⁴ Elle concernait alors le RMI

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.

répressive maniable et systématique – par opposition à d’autres mécanismes préexistants, qui eux s’avéraient plus lourds et, de ce fait, peu usités.

C’est sur ce fondement législatif que Mme E... s’est vu infliger une amende de 800 euros, dans la foulée d’un indu de RSA lié à diverses omissions et inexactitudes déclaratives. L’intéressée a contesté cette sanction directement devant le tribunal administratif de Lyon ; en défense, le département de l’Ain a alors opposé une fin de non-recevoir tirée de l’absence d’exercice d’un RAPO. C’est à la lumière de cette configuration contentieuse que les premiers juges vous ont saisis de la question **de savoir si cette amende est ou non soumise à RAPO**.

Cette demande d’avis est bien recevable : la question posée n’a pas déjà été tranchée par votre jurisprudence⁵, elle est effectivement susceptible de se poser dans de nombreux litiges et elle présente une difficulté sérieuse dans la mesure où aucun argument de texte ne permet d’y répondre avec évidence. Dès lors, il vous faut l’examiner.

En première approche, il est tentant d’estimer – à l’instar de l’un de nos prédécesseurs à ce pupitre⁶ – que le recours contentieux contre cette amende doit être précédé **d’un RAPO**. Trois arguments viennent spontanément au soutien de cette approche.

Un argument de texte, d’abord. En effet, vous le savez, l’article L. 262-47 du CASF conditionne à RAPO tout recours contentieux contre « *une décision relative au RSA* ». Or, dès lors que l’amende en cause a pour origine un indu de RSA, il pourrait paraître logique de l’assimiler à une « *décision relative au RSA* » au sens de cet article, ce d’autant plus que votre jurisprudence retient de cette notion une lecture plutôt extensive⁷.

Un argument de cohérence, ensuite. De prime abord, vous pourriez être sensibles à un souci d’homogénéité procédurale, qui consisterait à soumettre au même déroulé la décision de récupération d’indu et l’amende subséquente.

Un argument d’opportunité, enfin. Compte tenu des avantages pacificateurs du RAPO, étendre le champ des décisions qui y sont soumises est une pente naturelle, ce d’autant plus que la sanction ici en cause repose sur des considérations factuelles qui peuvent gagner à bénéficier d’un second regard.

Sans être véritablement décisifs, ces arguments pourraient justifier d’apporter une réponse positive à la question qui vous est posée. **A la réflexion, nous sommes toutefois d’avis qu’il est préférable de ne pas attirer cette amende dans le champ du RAPO.** Trois séries de considérations nous déterminent en ce sens.

En premier lieu, même s’il est vrai que l’amende en cause s’adosse à un indu RSA, elle procède à nos yeux d’une logique autonome. En effet, l’article L. 262-47 instaurant le

⁵ D’ailleurs, vos décisions ont pu aller dans les deux sens ... v. CE, 08-07-2019, *Mme A...*, n° 420732, B, CE, 05-08-2020, *Métropole de Lyon*, n° 431933, C et *Département de la Saône-et-Loire* (précitée)

⁶ V. en ce sens les conclusions de C. Touboul sur *Mme A...* (précitée)

⁷ V. en ce sens CE, 27-04-1998, *B...*, n°171396, A et surtout : CE, avis, 23-05-2011, *Mme P... et E M...*, n°s 344970-345827, B

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.

RAPO pour les décisions relatives au RSA figure au sein d'une section intitulée « recours et récupération ». Bien qu'il ne soit pas juridiquement déterminant, un tel rattachement nous semble révéler que les décisions visées par cet article sont celles portant sur le principe ou l'exigibilité de la dette RSA, à savoir les décisions de récupération ou les refus de remise gracieuse. Dans cette optique, il apparaît alors que l'amende en cause, qui relève de la section suivante consacrée à la lutte contre la fraude, s'inscrit dans une dynamique bien différente puisqu'elle ne tend pas à la restitution d'une allocation perçue à tort mais bien à la répression d'un comportement frauduleux. L'argument de texte, imposant de prime abord, doit donc être relativisé.

En deuxième lieu, l'économie générale de l'article L. 262-52 du CASF plaide pour l'absence de RAPO. En effet, cet article prend le soin de définir les modalités de prononcé et de recouvrement de cette amende par renvoi à ce que prévoit l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale (CSS) s'agissant des amendes infligées en matière de prestations familiales. Par le jeu de ce renvoi, il apparaît alors que doivent être regardées⁸ comme applicables à l'amende en cause les dispositions prévoyant que « *la personne concernée peut former (...) un recours gracieux contre cette décision* », ce recours gracieux⁹ étant examiné par le président du conseil départemental après avis d'une équipe pluridisciplinaire¹⁰. Pour notre part, nous tirons de cette lecture consolidée **deux enseignements** en faveur de l'absence de RAPO.

D'une part, **s'il est vrai¹¹ que l'existence d'un RAPO ne fait pas obstacle¹² à l'exercice parallèle d'un recours gracieux¹³**, il est rare que les textes eux-mêmes prévoient explicitement cette double voie. En réalité, une telle coexistence est le plus souvent révélée *ex post* par le juge, au bénéfice de l'idée selon laquelle l'instauration d'un RAPO ne dévitalise pas le principe général¹⁴ qui veut que toute décision administrative puisse faire l'objet d'un recours gracieux ou hiérarchique. Par suite, nous avons donc tendance à interpréter cette référence expresse à un recours gracieux comme un indice, discret mais réel, de ce que le législateur n'a pas entendu soumettre tout recours contentieux contre cette amende à un RAPO.

D'autre part, et de façon corrélatrice, **semblable coexistence s'avérerait ici d'autant plus singulière que le recours gracieux et le RAPO auraient vocation à s'exercer auprès de la même autorité, à savoir le président du conseil départemental qui a infligé l'amende**. Autrement dit, admettre cette coexistence conduirait à ce que l'auteur même de la décision administrative attaquée puisse être amené à la reconsidérer deux fois avant qu'un juge ne soit

⁸ Littéralement, ce renvoi ne fonctionne puisque l'article L. 114-17 a entretemps été modifié sans que le L. 262-52 en tienne compte mais il nous semble que vous devez faire l'effort, constructif mais fidèle à l'intention du législateur, de vous référer aux renvois initialement voulus lors de l'adoption de la loi.

⁹ Art. R. 262-85 du CASF

¹⁰ Art. L. 262-39 du CASF

¹¹ Malgré ce que le rapport de 2008 de votre SRE consacré aux RAPO suggérait (v. sa proposition n° 8)

¹² V. par ex : CE, 19-05-2004, *Jouve*, n° 248175, A

¹³ Cependant, ce recours ne conserve pas le délai imparti pour former le RAPO et le recours contentieux – v. art. L. 412-4 CRPA

¹⁴ CE, 13-02-2006, *Mme H...*, n° 281840, C

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.

saisi. Par elle-même, une telle redondance paraît déjà peu optimale en ce qu'elle transforme le réexamen en psittacisme et en ce qu'elle vient raffiner la procédure administrative précontentieuse dans une matière où les personnes concernées ne sont pas les plus aguerries à ses subtilités. Mais, plus grave encore, cette sophistication risquerait aussi de s'avérer piègeuse puisqu'à partir du moment où ils s'exercent auprès de la même autorité, il devient difficile de distinguer un recours gracieux d'un RAPO, alors pourtant que les conséquences qui leur sont attachées ne sont pas les mêmes. A titre d'exemple, l'on ne peut ainsi exclure qu'un allocataire forme un recours qu'il qualifierait de « gracieux », puis qu'il saisisse directement le juge du refus qui lui serait opposé, en s'exposant alors au risque d'être déclaré irrecevable faute d'avoir présenté un véritable RAPO dans les délais impartis.

En somme, ici, **l'exigence de RAPO serait une chausse-trappe sans réelle valeur ajoutée**, dans un contexte où les modalités de prononcé de la sanction et l'éventuel recours gracieux garantissent déjà l'examen attentif de chaque situation individuelle grâce notamment à la sollicitation d'une équipe pluridisciplinaire.

En troisième lieu, **les différentes décisions afférentes à un même indu de RSA ne s'inscrivent pas dans la même temporalité, de sorte qu'il n'y a pas d'intérêt particulier à rechercher une homogénéité procédurale entre elles**. En effet, les textes n'organisent pas de concomitance entre la récupération d'indu et le prononcé de l'amende administrative et, en pratique, la sanction intervient le plus souvent plusieurs mois après la décision de récupération. Par suite, il n'y a pas d'utilité à soumettre le recours contre une amende à RAPO par souci de parallélisme avec le recours contre la décision de récupération puisque ces deux décisions sont déjà largement désynchronisées. Du reste, dans la mesure où la sanction est enserrée dans une prescription de deux ans¹⁵, il n'y a pas nécessairement de congruence entre l'indu total récupéré et les faits fondant la sanction, ce qui en tout état de cause relativise l'intérêt d'un examen simultané.

Au total, vous l'aurez compris, nous vous invitons donc à répondre au tribunal que le recours contentieux contre l'amende prévue à l'article L. 262-52 **n'est pas soumis à RAPO**.

Tel est le sens de nos conclusions.

¹⁵ V. pour l'interprétation de ce que couvre ce délai de deux ans : *Département de la Saône-et-Loire* (précitée)

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.