

N° 453176

M F...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 30 mars 2022

Lecture du 26 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

L'article 1^{er} de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion disposait que « *Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». La vocation universelle du revenu minimum d'insertion était ainsi tempérée par le rappel du devoir qu'à chaque individu de travailler, devoir proclamé par le cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Ce devoir est devenu plus explicite avec la création du revenu de solidarité active. L'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles fait en effet obligation au bénéficiaire de du RSA « *lorsqu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* ».

Le présent pourvoi vous conduira à préciser la portée de cette disposition. Il est introduit par M. F... qui a contesté en vain, devant le tribunal administratif d'Orléans les décisions par lesquelles le département du Loiret a, d'une part, décidé de récupérer à son encontre un indu de revenu de solidarité active et, d'autre part, rejeté sa demande tendant à ce que des droits à l'allocation lui soient à nouveau ouverts.

Le tribunal a également statué sur deux décisions du 10 octobre 2019 relatives à la récupération des primes exceptionnelles de fin d'année perçues au titre de 2017 et de 2018. Or, M. F... n'avait pas demandé l'annulation de ces décisions. En général, l'ultra petita consiste pour un juge à accorder plus que ce qu'on lui demande alors qu'ici c'est un rejet qui est en cause. Mais le tribunal a bien statué au-delà des conclusions dont il était saisi et son

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.

rejet fait grief à M. F... puisqu'il est revêtu de l'autorité de chose jugée. M. F... est donc fondé à demander l'annulation du jugement en tant qu'il statue sur les primes exceptionnelles de fin d'année.

Pour le reste, le tribunal a statué par un motif unique. Après avoir cité l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles, il a jugé que le boursicotage auquel se livrait M. F... ne pouvait être regardé comme une activité professionnelle, que ce dernier ne contestait pas ne plus rechercher d'emploi depuis plusieurs années ni entreprendre des démarches en vue de créer son activité et que, par conséquent, il n'entrait pas dans le champ d'application du revenu de solidarité active et il ne pouvait prétendre à son versement.

Ce motif est entaché d'erreur de droit car il confond les conditions auxquelles est subordonné le versement du revenu de solidarité active et les obligations qui y sont attachées.

Les obligations définies à l'article L. 262-28 se traduisent, selon l'orientation retenue par le président du conseil départemental, par la soumission du bénéficiaire du revenu de solidarité active aux mêmes obligations que les autres demandeurs d'emploi ou par la conclusion d'un contrat d'engagements réciproques en matière d'insertion. En cas de manquement à ces obligations, l'article L. 262-37 prévoit que le président du conseil départemental peut suspendre le versement du revenu de solidarité active, ce qui peut conduire, au bout d'un certain temps, à la radiation de la liste des bénéficiaires de l'allocation.

En revanche, les textes ne prévoient pas de remettre en cause les sommes déjà versées. C'est logique car ce n'est pas parce qu'un allocataire ne respecte pas ses obligations qu'il n'avait pas le droit à l'allocation. Un indu ne peut résulter que du versement de l'allocation à une personne qui ne remplissait pas les conditions pour l'obtenir. Ces conditions, notamment de résidence et de ressources, sont fixées dans une section du code de l'action sociale et des familles distincte de celle consacrée aux droits et devoirs du bénéficiaire du revenu de solidarité active.

Il est vrai que l'on peut douter de la frontière entre conditions et obligations lorsque l'on constate que de nombreuses décisions des caisses d'allocations familiales motivent la récupération d'un indu par le refus de l'allocataire de se soumettre aux contrôles prévus par la réglementation, étant précisé qu'un tel refus est un motif de suspension du versement du revenu de solidarité active, en vertu du 4° de l'article L. 262-37. Mais, comme vous l'avez rappelé dans une décision Département de la Moselle de 2017¹, ce qui justifie la répétition de l'indu dans un tel cas, ce n'est pas le fait que l'allocataire se soit dérobé à ses obligations mais

¹ CE, 31 mars 2017, Département de la Moselle c. M. Z..., n° 395646, au recueil, reprenant une solution dégagée en matière de revenu minimum d'insertion 14 mars 2003, M. M..., n° 246873, au recueil

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.

l'impossibilité qui en résulte pour l'administration de déterminer si l'intéressé pouvait ou non bénéficier de l'allocation pour la période en cause.

Les règles en matière de revenu de solidarité active ne se présentent donc pas de la même manière que les règles en matière d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. Pour ces derniers en effet, les textes font de la recherche d'emploi à la fois une condition pour pouvoir bénéficier du revenu de remplacement et une obligation mise à leur charge. Comme l'expliquait Maud Vialettes dans ses conclusions sur une décision C... de 2011², en cas d'absence d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, deux types de mesures peuvent être prises : soit une mesure reconnaîtive, le cas échéant rétroactive, qui se borne à tirer les conséquences de ce que l'allocataire ne remplissait pas les conditions d'attribution de l'allocation, c'est ce que juge une décision T... de 1992³ ; soit une sanction administrative, destinée à réprimer un manquement de l'allocataire à ses obligations, décision qui ne peut prendre effet qu'à compter de sa notification à intéressé.

Cette dualité de mesures, d'ailleurs peu compréhensible pour les intéressés, n'a pas lieu d'être en RSA, les textes ne faisant pas des obligations de recherche d'emploi et d'insertion sociale et professionnelle une condition pour pouvoir bénéficier de l'allocation.

Ajoutons que vous avez jugé à deux reprises, par une décision Allilaire de 2015⁴ et une décision Département du Bas-Rhin de 2018⁵, toutes deux fichées sur ce point, que l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles ne peut fonder directement une décision de suspension du versement du revenu de solidarité active. Vos décisions précisent que le président du conseil départemental « ne peut légalement justifier une décision de suspension par la circonstance que le bénéficiaire n'aurait pas accompli des démarches d'insertion qui ne correspondraient pas aux engagements souscrits dans un contrat en cours d'exécution ». Il serait donc paradoxal qu'une obligation trop générale pour justifier une suspension du revenu de solidarité active puisse néanmoins conduire à remettre en cause des versements passés.

Mais si vous nous suivez vous considérerez plus radicalement qu'un indu de revenu de solidarité active ne peut être fondé sur la méconnaissance des obligations mises à la charge des allocataires, il doit être motivé par le fait que l'intéressé ne remplissait pas les conditions d'attribution de l'allocation.

² CE, 23 février 2011, M. C..., n° 332837, aux tables

³ CE, 28 décembre 1992, T..., n° 116494, T. p 1354

⁴ CE, 15 décembre 2015, M. X..., n° 377138, aux tables

⁵ CE, 15 juin 2018, Département du Bas-Rhin, n° 411630 , aux tables

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.

S'agissant enfin de l'ouverture des droits au revenu de solidarité active, il nous paraît faire encore moins de doute que le demandeur n'a pas à justifier au préalable de ses efforts pour trouver un emploi ou pour s'insérer. On ne l'exige d'ailleurs même pas des demandeurs d'emploi : une décision A... de 2020⁶ indique ainsi que l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi ne saurait conditionner l'ouverture du droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Il existe tout de même une petite soupape en matière de RSA puisque l'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active, le bénéfice du revenu de solidarité active dans l'année qui suit la décision de suspension est subordonné à la signature préalable du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou d'un des contrats d'engagements réciproques.

Nous vous invitons donc à accueillir le moyen tiré de l'erreur de droit commise par le tribunal au regard de l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles, moyen qui n'est pas nouveau en cassation puisqu'il résulte du jugement attaqué.

PCMNC à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif d'Orléans, 3 000 euros à la charge du département du Loiret au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁶ CE, 7 février 2020, Mme A..., n° 405921, aux tables

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.