

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) depuis 2009, Mme C... et son compagnon ont fait l'objet, le 8 juillet 2015, d'un contrôle de leur situation par la Caisse d'allocation familiales (CAF) du Tarn. Celle-ci a constaté qu'ils n'avaient pas déclaré certains revenus et a suspendu leurs droits par une décision du 1^{er} août 2015. Par une décision du 26 novembre 2015, elle a mis à leur charge quatre indus : un indu d'allocation logement pour la période allant de décembre 2013 à juillet 2015, un indu de RSA au titre de cette même période, un indu d'allocation de rentrée scolaire pour les mois d'août 2014 et 2015 et un indu de prime de Noël pour le mois de décembre 2014.

Le 1^{er} février 2016, ils ont sollicité sans succès le bénéfice du RSA auprès de la CAF. Ils ont renouvelé cette demande le 11 juin 2018, soit deux ans plus tard. Cette démarche a donné lieu aux décisions à l'origine de la présente affaire. En effet, par deux décisions des 18 et 20 juin 2019, la CAF a ouvert de manière rétroactive les droits au RSA et à la prime d'activité de Mme C... à compter du 1^{er} juin 2018 et a fixé le montant global qui lui était dû, à titre de régularisation, à 9 116 euros. Cependant, ces deux décisions ont dans le même temps procédé à une retenue de 7 778 euros sur ces rappels de droits, au titre du remboursement de l'indu d'allocation logement et de rentrée scolaire mis à sa charge par les deux décisions précitées des 1^{er} août et 26 novembre 2015.

Les conjoints ont alors demandé au président du conseil départemental, à titre gracieux, de revenir sur les retenues opérées et de fixer rétroactivement l'ouverture de leurs droits au RSA à compter du 1^{er} août 2015 et non du 1^{er} juin 2018. Cette autorité a rejeté leur recours par une décision du 20 septembre 2019. Mme C... a donc saisi le tribunal administratif en lui demandant, d'une part, d'annuler cette dernière décision, et, d'autre part, d'annuler celles du

18 et 20 juin 2019, en tant qu'elles ont mis à sa charge ces retenues. Les premiers juges ont fait droit à la première de ces demandes mais a rejeté le surplus de ses conclusions. Mme C... se pourvoit donc dans cette mesure en cassation.

2. Précisons d'ores et déjà que le juge administratif était bien compétent pour connaître de ce litige. Il est vrai qu'il ne l'est pas pour connaître des protestations portant sur l'allocation de rentrée scolaire, prestation familiale au sens de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale (CSS), susceptible à ce titre de relever de l'article L. 142-8 du même code, qui donne compétence aux juridictions judiciaires pour connaître du contentieux général de la sécurité sociale.

Or, les décisions contestées le sont, en partie, en tant qu'elles récupèrent un indu d'allocation scolaire de 752 euros par le biais de retenues opérées sur les rappels de droits au RSA accordés à la requérante par la CAF. Mais il nous semble justement que ce ne sont pas les indus de rentrée scolaire qui sont à proprement parler contestés par celle-ci mais les rappels de droits, en tant qu'ils ont été amputés pour récupérer ces indus. C'est donc bien cette allocation qui constitue le point de départ du litige et qui justifie ainsi votre compétence pour en connaître, ce qu'aucune des parties ne conteste par ailleurs.

3. Cette étape franchie, venons-en au premier moyen du pourvoi, qui en a justifié l'admission. Il vous conduira à examiner, de manière inédite, la faculté dont dispose l'administration de récupérer un indu d'une prestation sociale en l'amputant sur le montant perçu par l'intéressé au titre d'une autre prestation.

3.1. Cette faculté est prévue à l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale (CSS), aux termes duquel « *tout paiement indu de prestations familiales est récupéré, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, par retenues sur les prestations à venir ou par remboursement intégral de la dette en un seul versement si l'allocataire opte pour cette solution* », l'organisme payeur pouvant, à défaut, récupérer l'indu sur les « *échéances à venir* » dues au titre d'autres prestations, à l'image de la prime d'activité ou du revenu de solidarité active.

Ce mécanisme cible globalement tous les indus de prestations familiales mais a été décliné pour la récupération d'autres types d'indus, par exemple ceux d'allocation logement (v. l'ancien art. L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation (CCH), devenu l'article L. 823-9). On retrouve également ce mécanisme de retenue pour récupérer des indus de prime d'activité (art. L. 845-3 du CSS), de RSA (v. L. 262-46 du CASF) ou d'allocation d'aide au retour à l'emploi (v. art. L. 5426-8-1 du code du travail). Notons que ces dispositions adoptent une rédaction proche ou similaire à celle de l'article L. 553-2 du CSS. La manière dont vous interpréterez ces ce dernier vaudra donc pour l'ensemble de ces hypothèses.

La CAF et le département se sont appuyés sur les articles L. 351-11 du CCH et L. 553-2 du CSS pour récupérer les indus d'allocation logement et de rentrée scolaire perçus par Mme C... en effectuant une retenue sur les rappels de droits qui lui ont été accordés au titre du RSA pour la période allant du 1^{er} juin 2018 au 1^{er} juin 2019. Ils ont donc considéré que le versement à venir des sommes dues au titre de cette période passée pouvait être regardé comme une « *échéance à venir* » au sens de ces dispositions, ce qui les autorisait à amputer directement ces sommes des indus dont Mme C... était débitrice. Le même raisonnement a été adopté par le tribunal administratif.

La requérante soutient qu'il aurait ce faisant commis une erreur de droit. Son moyen vous invite donc à vous interroger sur la portée à conférer à la notion « *d'échéance à venir* » de l'article L. 553-2 du CSS et notamment sur le point de savoir si elle renvoie au moment où la prestation est matériellement versée à l'intéressé ou à la période au titre de laquelle ce versement est opéré.

De cette distinction dépend ainsi le sort du litige.

Si vous reprenez *la date de versement* des droits rétroactivement rétablis, il ne fait pas de doute que la CAF du Tarn pouvait récupérer les indus de Mme C... en les retenant sur les montants de RSA et de prime d'activité qui allaient lui être versés pour la période allant du 1^{er} juin 2018 au 1^{er} juin 2019. A l'inverse, si vous tenez plutôt compte de *la période* au titre de laquelle ces rappels de droits sont accordés à l'allocataire, vous constaterez que cette période étant antérieure aux retenues opérées, la CAF ne pouvait légalement amputer les rappels de droits que la requérante avait vocation à percevoir.

Vous l'aurez compris, derrière l'interprétation de la notion « *d'échéance à venir* », c'est donc la possibilité même de récupérer des indus sur des rappels de droits qui est questionnée. Ce point est tout sauf négligeable, alors que cette modalité de récupération constitue aujourd'hui une pratique très répandue dans le réseau des CAF. Comme l'indique un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), les indus sont ainsi recouvrés à 80% par des prélèvements sur des prestations, les rappels constituant « *la source principale d'apurement des indus* »¹. Si ce rapport a maintenant une dizaine d'années, rien n'indique que la pratique serait aujourd'hui sensiblement différente dans le réseau.

3.2. Disons-le tout de suite, vous ne disposez pas de beaucoup d'éléments pour trancher entre les deux lectures de la notion « *d'échéance à venir* ». Vous n'avez, à notre connaissance, jamais été conduits, tout comme la Cour de Cassation, à vous prononcer sur la portée de cette notion et la possibilité de procéder à une retenue sur un rappel de droits. Quant aux travaux

¹ IGAS, Les indus de la branche famille, P.Ricordeau et C.Mounier (IGAS) – P.Bazin, P.Cunéo et B.Parent (IGF), juillet 2013.

préparatoires des articles L. 351-11 du CCH et L. 553-2 du CSS, ils ne sont pas beaucoup plus éclairants.

Vous n'êtes pas non plus aidés par les mesures réglementaires d'application de ces dispositions, figurant aux articles D. 553-1 et suivants du CSS. Ces derniers mettent surtout en place ce qui est couramment appelé un « *plan de remboursement personnalisé* », mécanisme destiné à atténuer les effets du remboursement de l'indu sur la situation personnelle de l'intéressé. Il prévoit ainsi à son III un mécanisme de plafonnement des retenues opérées sur les prestations « *à échoir versées directement au débiteur* », afin de lisser dans le temps son effort de remboursement et lui garantir la perception d'un « *reste à vivre* ».

Ce mécanisme se traduit concrètement par des pourcentages maximaux de retenues sur les prestations à échoir, définis en fonction du revenu mensuel perçu par l'allocataire, lequel ne comprend pas un éventuel rappel de droits qu'il aurait perçu². Ces pourcentages sont aujourd'hui fixés aujourd'hui à 25 % pour une tranche de revenus comprise entre 231 euros et 345 euros, à 35 % pour celle comprise entre 346 euros et 516 euros, à 45 % pour celle comprise entre 517 euros et 690 euros et à 60 % sur une tranche de revenus supérieure à 691 euros.

Relevons pour finir que les juridictions du fond sont partagées sur cette question, certaines associant ces retenues à des compensations fondées sur l'article 1347 du code civil, d'autres interdisant d'y procéder en dehors du plafonnement de l'article D. 553-1, d'autres qualifiant un rappel de droits « *d'échéances à venir* » sans en dire plus. Votre décision est donc aussi attendue de ce point de vue.

3.2. Nous avons de prime abord été tentés de refuser la possibilité pour l'administration de procéder à une retenue sur des rappels de droits, au regard de la portée fortement dérogatoire de l'article L. 553-2 du CSS.

En effet, cet article déroge au principe d'insaisissabilité des prestations familiales en ouvrant la possibilité de récupérer des indus relevant de ces prestations sur des « *prestations à venir* » (sur ce principe, Cass. Soc., 26 octobre 2000, n° 98-20.809 ; Bull. civ. V, n° 351). Quant à la faculté d'opérer une retenue sur une autre prestation que celle à l'origine de l'indu, l'article L. 553-2 n'en fait qu'une option « *par défaut* », ses travaux préparatoires indiquant que « *le recouvrement au sein de la même allocation reste la règle de droit commun* ». La règle est donc de récupérer l'indu sur la prestation qui en est à l'origine, l'exception est de le faire, comme en l'espèce, sur d'autres prestations. Enfin, il nous semble que la voie normale pour récupérer une créance publique est celle du titre exécutoire, dont l'émission et la contestation

² Les allocations qui lui sont versées ne rentrent dans la détermination de son revenu que si elles sont dues « au titre de la première mensualité sur laquelle porte la récupération » (dernier alinéa du b) du I. de l'article

font naître des garanties procédurales pour les intéressés³, et non celle de la retenue sur une prestation qui lui est versée. Compte tenu de ces éléments, vous pourriez donc retenir une lecture restrictive de la notion « *d'échéance à venir* » et considérer qu'elle ne permet que de procéder à des retenues sur des prestations versées au titre d'une période qui serait ultérieure à leur intervention.

Cette approche restrictive nous paraît toutefois remise en cause par les travaux préparatoires à l'article L. 553-2 du CSS et notamment ceux précédant l'adoption de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui l'a modifié pour autoriser la récupération d'indus sur d'autres prestations que celles qui en sont à l'origine. Il est en effet certain que le législateur y a souhaité, expressément et sans ambiguïté, faire œuvre de « *simplification* » et « *accélérer le recouvrement des indus après la détection d'erreur ou de fraude* »⁴.

Or, l'interdiction de procéder à des retenues sur rappels de droits ralentirait certainement le délai de récupération des indus par les CAF, à rebours de l'intention du législateur, en décalant temporellement l'extinction de la dette, soit jusqu'au paiement du titre exécutoire, soit jusqu'au versement de prestations au titre d'une période postérieure, dont il est certain qu'elles peuvent faire l'objet de retenues. Cette solution obligerait également les caisses à distinguer les prestations versées à l'allocataire selon qu'elles se rapportent à des échéances passées ou futures, alors même que les modalités de récupération sont largement automatisées et, comme le relevait le rapport de l'IGAS, qu'il est fréquent que le versement de prestations très ponctuelles soient assimilés informatiquement à des rappels de droits, en raison de leurs conditions de liquidation, à l'image par exemple de l'allocation rentrée scolaire ou au complément mode de garde.

3.3. Dans le silence des textes, c'est donc la lecture des dispositions de l'article L. 553-2 la plus conforme aux intentions de ses concepteurs qui doit s'imposer, et cela d'autant plus qu'une retenue sur prestation ne nous apparaît pas, par principe, défavorable à l'allocataire.

Il est certain que la possibilité de récupérer un indu par une retenue sur un rappel de droits prive l'intéressé de la récupération de la totalité d'une somme qui lui est due et que l'administration a tardé à lui verser. Cette situation pourrait ainsi faire naître une double gêne mais qui nous paraît surmontable.

La première est que ce système revient d'une certaine manière à faire de l'administration une créancière prioritaire par rapport à d'éventuels autres créanciers de l'allocataire, qu'il aurait

³ Par ex. le titre de recettes cesse d'être exécutoire dès l'introduction de la demande en justice tendant à son annulation CE, 19 juin 1985, *Commune des Angles*, n° 61917, p. 194

⁴ Rapport de M. Yves Bur, Tome 1, n° 1211, art. 78.

pu vouloir rembourser grâce au montant des rappels de droits perçus. Mais il nous semble que c'est tout l'objet de l'article L. 553-2, les travaux préparatoires indiquant à cet égard la volonté de « *mettre fin à une incohérence du dispositif actuel où des allocations continuent d'être versées alors que des sommes sont réclamées simultanément au même bénéficiaire, mais au titre d'autres prestations* ».

La seconde gêne tient aux conséquences potentielles d'une retenue sur un rappel de droits sur la situation financière de l'intéressé. Comme le relevait le rapport de l'IGAS précité, il est en effet fréquent que celui-ci, anticipant le versement du rappel, ait déjà engagé des dépenses et se trouve pris au dépourvu en constatant que la somme qu'il attendait a servi à rembourser un indu.

Mais, d'une part, il nous semble qu'à partir du moment où la notion « *d'échéance à venir* » est interprétée comme autorisant le recouvrement d'indus sur des prestations versées au titre d'une période passée, cette qualification fait nécessairement basculer la retenue opérée sur des rappels de droits dans le régime de plafonnement défini à l'article D. 553-1 et suivants du CSS, qui a pour principal effet de lisser dans le temps le remboursement de la dette de l'allocataire et de lui garantir le maintien d'un « *reste à vivre* ». Ce point nous paraît important à souligner, y compris dans votre décision, alors que certains juges du fond ont pu fonder, selon nous à tort, les retenues opérées sur l'article 1347 du code civil, qui consacre le principe de général de compensation entre créances réciproques sans prévoir l'instauration d'un mécanisme de plafonnement.

D'autre part, le risque de fragilisation de sa situation financière nous paraît très variable selon les situations. Si la retenue pourra permettre, dans certains cas, de récupérer en une fois l'indu dont il est débiteur, notamment si l'intéressé se situe dans la tranche haute des revenus définie à l'article D. 553-1, cela ne concernera souvent que des montants d'indus relativement faibles, ce qui limite l'impact de la mesure sur sa trésorerie, alors qu'il aura par ailleurs des revenus relativement « élevés ». Les rappels peuvent aussi eux-mêmes être de faible montant, de sorte que c'est moins la retenue opérée sur ces derniers qui sera déstabilisante que le paiement unique du titre exécutoire émis pour récupérer l'indu restant à régler ou la compensation opérée sur les prestations versées au titre d'une période ultérieure.

Dans tous les cas, l'application du mécanisme de plafonnement nous semble ériger la retenue sur prestation, y compris lorsqu'elle concerne des rappels de droits, comme un instrument protecteur pour l'allocataire, davantage qu'un titre exécutoire émis pour récupérer en une seule fois l'indu et dont la procédure peut être longue et source de contentieux et d'intérêts en cas de retard de paiement.

L'article L. 553-2 semble bien acter cette différence en faisant de la récupération par retenue la modalité de récupération de l'indu par défaut et du remboursement intégral de la dette en un seul versement une option qui ne peut être mise en œuvre qu'avec l'accord de l'allocataire. Le même constat ressort du rapport de l'IGAS que nous citons précédemment, pour qui « *le mécanisme de la fongibilité (...) a contribué à l'efficacité et à l'efficience* » du recouvrement d'indu en permettant « *de lisser les variations des versements et prélèvements opérés par les caisses et par conséquent contribuant à la stabilité du budget des allocataires* », de sorte qu'il « *bénéficie d'une certaine acceptabilité de la part des allocataires sous réserve de la préservation d'un reste à vivre* ».

En définitive, si la possibilité d'opérer une retenue sur un rappel de droits atténue la liberté de l'allocataire de disposer librement de la somme versée à titre de régularisation, cette faculté nous paraît être la plus conforme à l'intention du législateur mais également la plus protectrice de ses intérêts, alors au demeurant qu'il conserve toujours la possibilité de contester l'indu litigieux, ce qui empêchera, en vertu de l'article L. 553-2 du CSS, sa récupération par le biais d'une retenue sur des prestations qu'il a vocation à percevoir, au titre d'une période future ou révolue.

Nous vous proposons donc de juger que les articles L. 553-2 du CSS et L. 351-11 du CCH autorisent l'administration à opérer des retenues sur une prestation dont le versement est à venir, alors même qu'il se rapporterait à ses droits ouverts au titre d'une période antérieure à la décision de récupération des indus.

4. Si vous nous suivez, vous rejetterez donc le premier moyen du pourvoi. Vous en ferez de même des autres moyens.

4.1. Premièrement, contrairement à ce que soutient le pourvoi, le TA n'a pas requalifié les conclusions d'annulation de Mme Callau dirigées contre la décision du 20 septembre 2019 en conclusions dirigées contre la décision du 17 mars 2016. Nous ne voyons donc aucune dénaturation sur ce point.

4.2. Deuxièmement, vous pourrez écarter les moyens dirigés contre la partie du jugement rejetant les conclusions indemnitaires de la requérante. Compte tenu de ce que nous vous avons dit, nous ne voyons pas d'erreur de qualification juridique à n'avoir pas assimilé les retenues litigieuses à une faute.

4.3. Enfin, nous ne voyons pas non plus de dénaturation ou d'erreur de droit à avoir écarté l'existence d'un préjudice subi par Mme C... du fait du délai de traitement de sa demande de versement du RSA présentée par le 1^{er} février 2016, alors notamment que ses droits ont été rouverts à compter du 1^{er} juin 2018. Et si les premiers juges ont relevé qu'elle n'avait contesté

que le 11 juin 2019 la décision de rejet de sa demande de versement, ce motif était surabondant et ne peut justifier l'annulation de leur jugement.

Vous rejetterez donc le pourvoi. En revanche, compte tenu des circonstances de l'espèce, vous pourrez ne pas faire droit aux conclusions du département du Tarn présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et au rejet des conclusions présentées par le département du Tarn sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.
