

N° 466599

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Ariane Piana-Rogez
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)

M. Thomas Janicot
Rapporteur public

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 18 septembre 2023
Décision du 2 octobre 2023

Vu la procédure suivante :

M. A... a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler la décision du 1^{er} mars 2021 par laquelle le département de la Moselle a confirmé, sur recours administratif préalable, la décision du 8 janvier 2021 mettant fin à ses droits au revenu de solidarité active et la décision du 27 février 2021 par laquelle la caisse d'allocations familiales de la Moselle a mis à sa charge la somme de 228,67 euros correspondant à un indu d'aide exceptionnelle de fin d'année pour 2020. Par un jugement n° 2102602 du 17 juin 2022, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté cette demande.

Par un pourvoi sommaire, un nouveau mémoire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 août, 16 août et 10 novembre 2022 et le 14 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A. demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de mettre à la charge du département de la Moselle la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le décret n° 2020-1746 du 29 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Boulloche, Colin, Stoclet et associés, avocat de M. A. et à la SCP Piwnica & Molinié, avocat du département de la Moselle ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A., se déclarant chef d'entreprise, a sollicité et perçu l'allocation de revenu de solidarité active à compter de février 2020. Par un courrier du 13 octobre 2020, le président du conseil départemental de la Moselle lui a demandé de produire, avant le 28 octobre 2020, des pièces justificatives nécessaires à l'évaluation de ses revenus professionnels non-salariés afin de calculer ses droits au revenu de solidarité active et de s'assurer qu'il pouvait bénéficier de cette allocation. M. A. n'a pas transmis les pièces demandées et le versement de la prestation a été suspendu à compter de décembre 2020. Par une décision du 8 janvier 2021, la caisse d'allocations familiales de la Moselle a mis fin aux droits au revenu de solidarité active de M. A.. Par une décision du 1^{er} mars 2021, prise sur recours administratif préalable de M. A., le président du conseil départemental de la Moselle a confirmé la fin de ses droits au motif qu'en l'absence de transmission des pièces justificatives qui lui avaient été demandées en vue de l'évaluation de ses revenus professionnels non-salariés, il n'était pas possible de déterminer ses droits au revenu de solidarité active pour la période en cause. Constatant que M. A. ne remplissait dès lors pas les conditions pour bénéficier du revenu de solidarité active, la caisse d'allocations familiales de la Moselle a également mis à sa charge, par une décision du 27 février 2021, une somme de 228,67 euros correspondant à un indu d'aide exceptionnelle de fin d'année pour 2020. M. A. se pourvoit en cassation contre le jugement du 17 juin 2022 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté sa demande d'annulation de la décision du 1^{er} mars 2021 et de la décision du 27 février 2021.

Sur le cadre juridique :

En ce qui concerne les textes applicables :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre (...)* ». Il résulte des articles L. 262-10 et L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles que le droit au revenu de solidarité active est subordonné à la condition que le foyer fasse valoir ses droits, notamment, aux prestations sociales que ces dispositions mentionnent et que, lorsque les démarches nécessaires à cette fin sont engagées, l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, qui assiste le demandeur dans ces démarches, sert ce revenu à titre d'avance en étant subrogé, pour le compte du département, dans les droits du demandeur à l'égard des organismes sociaux. L'article R. 262-35 du même code précise que : « *Le revenu de solidarité active cesse d'être dû à compter du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit cessent d'être réunies (...)* ». Le premier alinéa de l'article L. 262-46 du même code prévoit que : « *Tout paiement indu de revenu de solidarité active est récupéré par l'organisme chargé du service de celui-ci ainsi que, dans les conditions définies au présent article, par les collectivités débitrices du revenu de solidarité active* ».

3. D'autre part, l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « *Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental : / (...) 4° (...) lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 262-38 de ce code : « *Le président du conseil départemental procède à la radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active au terme d'une période, définie par décret, sans versement du revenu de solidarité active (...)* ». L'article R. 262-37 du même code dispose que : « *Le bénéficiaire de l'allocation de revenu de solidarité active est tenu de faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation toutes informations relatives à sa résidence, à sa situation de famille, aux activités, aux ressources et aux biens des membres du foyer ; il doit faire connaître à cet organisme tout changement intervenu dans l'un ou l'autre de ces éléments* ». Aux termes de l'article R. 262-40 du même code : « *Le président du conseil départemental met fin au droit au revenu de solidarité active et procède à la radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active, selon les cas : / (...) 3° Au terme de la durée de suspension du versement décidée en vertu du 2° de l'article R. 262-68 lorsque la radiation est prononcée en application de l'article L. 262-38 (...)* », c'est-à-dire pour une durée qui peut aller d'un à quatre mois. Il résulte en outre de l'article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale, applicable en vertu de l'article R. 262-83 du code de l'action sociale et des familles, que la non-présentation à l'organisme chargé du service de la prestation des pièces justificatives nécessaires au contrôle des conditions d'ouverture des droits entraîne la suspension « *du versement de la prestation jusqu'à la production des pièces demandées* ».

En ce qui concerne la situation de l'allocataire faisant l'objet d'une mesure de suspension faute de justification de ses droits à revenu de solidarité active :

4. Il résulte des dispositions citées au point 3 que le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu de faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation toute information relative aux activités et aux ressources des membres du foyer, ainsi que tout changement en la matière. Cette obligation a notamment pour objet de permettre à l'organisme chargé du versement de l'allocation de s'assurer que le bénéficiaire remplit les conditions d'ouverture des droits et de déterminer le montant de l'allocation due le cas échéant.

5. Il en résulte également que l'organisme chargé du service de la prestation peut, en l'absence de production des pièces justificatives demandées, suspendre le versement de la prestation en application de l'article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale ou, s'il constate son empêchement à procéder pour ce motif aux contrôles prévus par le chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles, du 4° de L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles, en mettant en œuvre la procédure prévue par cet article.

6. Il résulte enfin des articles L. 262-38 et R. 262-40 du code de l'action sociale et des familles, cités au point 3, que, dans le cas où la suspension a été prononcée sur le fondement de l'article L. 262-37 de ce code, le président du conseil départemental est en droit de procéder à la radiation de l'intéressé de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active au terme de la durée de suspension qu'il a fixée.

7. En outre, s'il n'est pas possible, faute de connaître le montant exact des ressources des personnes composant le foyer, de déterminer s'il pouvait ou non bénéficier de l'allocation pour la période précédant la suspension du versement du revenu de solidarité active, l'autorité administrative est en droit, sous réserve des délais de prescription, de décider de récupérer les sommes qui ont été indûment versées à l'intéressé avant la période de suspension de ses droits.

En ce qui concerne l'office du juge administratif :

8. Il appartient au juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre une décision de radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active prononcée sur le fondement de l'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles, à la suite d'une décision de suspension prise au titre de l'article L. 262-37 du même code, laquelle ne présente, pas davantage que la mesure de suspension qui l'a précédée, le caractère d'une sanction, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette allocation qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée mais d'examiner les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et notamment des pièces justificatives le cas échéant produites en cours d'instance par le requérant. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé pour la période courant à compter de la date de suspension des droits et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement.

9. Lorsque l'autorité administrative a, en outre, décidé de récupérer les sommes qui ont été indûment versées à l'intéressé sur la période précédant la suspension du versement du revenu de solidarité active, il appartient au juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre cette décision d'indu, d'apprécier, au regard de l'argumentation du requérant, le cas échéant, de celle développée par le défendeur et, enfin, des moyens d'ordre public, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et notamment des pièces justificatives le cas échéant produites en cours d'instance par le requérant, la régularité comme le bien-fondé de la décision de récupération d'indu. Il lui appartient, s'il y a lieu,

d'annuler ou de réformer la décision ainsi attaquée, pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige.

Sur le pourvoi :

10. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la décision du 1^{er} mars 2021 du président du conseil départemental de la Moselle confirmant la fin des droits à revenu de solidarité active de M. A. a été prise au motif qu'en l'absence de transmission des pièces justificatives qui lui avaient été demandées en vue de l'évaluation de ses revenus professionnels non-salariés, il n'était pas possible de déterminer ses droits au revenu de solidarité active pour la période en cause. Cette décision, prise à la suite de la mesure de suspension de ses droits qui avait été prononcée en raison de l'empêchement constaté à procéder au contrôle de sa situation faute qu'il produise les pièces justificatives demandées, doit être regardée comme ayant été édictée sur le fondement de l'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles. Pour rejeter la contestation par M. A. de cette décision, le tribunal administratif a jugé que la transmission en cours d'instance des pièces justificatives demandées n'entraînait pas l'illégalité de la décision mettant fin à ses droits au revenu de solidarité active. En statuant ainsi, alors qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment qu'il lui appartenait d'examiner les droits de l'intéressé pour la période courant à compter de la date de suspension du versement du revenu de solidarité active en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultaient de l'instruction, y compris des pièces justificatives produites en cours d'instance, le tribunal administratif de Strasbourg a méconnu son office.

11. Il s'ensuit que M. A. est fondé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation du jugement qu'il attaque.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de la Moselle une somme de 1 500 euros à verser à M. A. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font, en revanche, obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par le département de la Moselle au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 17 juin 2022 du tribunal administratif de Strasbourg est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Strasbourg.

Article 3 : Le département de la Moselle versera une somme de 1 500 euros à M. A. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par le département de la Moselle au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. A... A., au département de la Moselle et au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 septembre 2023 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, Mme Anne Lazar Sury, M. Jean-Dominique Langlais, M. Alban de Nervaux, M. Jérôme Marchand-Arvier, conseillers d'Etat et Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 2 octobre 2023.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :
Signé : Mme Ariane Piana-Rogez

Le secrétaire :
Signé : M. Hervé Herber