

N° 461606

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. B...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Anne Redondo
Rapporteure

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

M. Mathieu Le Coq
Rapporteur public

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

Séance du 19 avril 2023
Décision du 12 mai 2023

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler les décisions des 5 et 19 mai 2017 de la caisse d'allocations familiales d'Eure-et-Loir mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active de 10 153,22 euros au titre de la période allant du 1^{er} avril 2015 au 31 janvier 2017 et la décision du président du conseil départemental d'Eure-et-Loir du 7 septembre 2017 lui appliquant une amende administrative de 3 045 euros, d'annuler l'ensemble des actes de poursuite émis par le comptable public chargé du recouvrement de l'indu et de l'amende précités et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 000 euros en réparation du préjudice causé par le non-respect de la décision de rétablissement personnel prononcée par le juge judiciaire, ainsi que la somme de 50 000 euros en réparation du préjudice causé par les actes de poursuite. Par un jugement n° 2100934 du 8 décembre 2021, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté cette demande.

Par une ordonnance n° 22VE00245 du 17 février 2022, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président de la cour administrative d'appel de Versailles a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, le pourvoi, enregistré le 7 février 2022 au greffe de cette cour, présenté par M. B....

Par ce pourvoi, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 juin 2022 et 23 janvier 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de le décharger du paiement des sommes correspondant aux indus de revenu de solidarité active de 452,21 euros et 9 701,01 euros qui lui ont été réclamés ainsi qu'à l'amende de 3 045 euros infligée par le président du conseil départemental d'Eure-et-Loir ;

3°) de mettre à la charge du département d'Eure-et-Loir la somme de 3 000 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 consommation ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Redondo, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Mathieu Le Coq, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Duhamel, Rameix, Gury, Maître, avocat de M. B... et à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat du département d'Eure-et-Loir ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'après avoir constaté que M. B..., bénéficiaire du revenu de solidarité active pour la période de mai 2015 à janvier 2017, s'était déclaré sans ressources alors qu'il avait exercé pendant cette période une activité salariée, la caisse d'allocations familiales d'Eure-et-Loir lui a réclamé le paiement des sommes de 9 701,01 euros et 452,21 euros, correspondant à des indus de revenu de solidarité active, par lettres en date respectivement des 5 et 19 mai 2017. Le président du conseil départemental d'Eure-et-Loir a ensuite, le 7 septembre 2017, infligé à M. B... une amende administrative d'un montant de 3 045 euros sur le fondement de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles. Le 15 novembre 2017, la caisse d'allocations familiales a prononcé à l'encontre de M. B... une pénalité de 110 euros sur le fondement de l'article L. 114-

17 du code de la sécurité sociale. Par un jugement du 11 juin 2021, contre lequel M. B... se pourvoit en cassation, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté la demande de l'intéressé tendant à l'annulation des décisions mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active de 10 153,22 euros et une amende administrative de 3 045 euros, de l'ensemble des actes de poursuites qui ont ensuite été émis par le comptable public chargé du recouvrement de ces indus et de cette amende et à la condamnation de l'Etat à lui verser diverses sommes en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis. Eu égard aux moyens qu'il invoque, M. B... doit être regardé comme demandant l'annulation du seul article 2 de ce jugement et non de son article 1^{er}, par lequel le tribunal a rejeté comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître les conclusions de sa demande dirigées contre les actes de poursuite et les conclusions indemnitaires s'y rapportant.

Sur le jugement, en tant qu'il se prononce sur les conclusions de la demande se rapportant aux indus de revenu de solidarité active :

2. D'une part, en vertu du premier alinéa du I de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, le revenu de solidarité active est, sous réserve des exceptions prévues par cet article, financé par les départements. L'article L. 262-13 de ce code dispose que : « *Le revenu de solidarité active est attribué par le président du conseil départemental du département dans lequel le demandeur réside ou a, dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du présent livre, élu domicile. / Le conseil départemental peut déléguer l'exercice de tout ou partie des compétences du président du conseil départemental en matière de décisions individuelles relatives à l'allocation aux organismes chargés du service du revenu de solidarité active mentionnés à l'article L. 262-16* ». L'article L. 262-16 de ce code prévoit que : « *Le service du revenu de solidarité active est assuré, dans chaque département, par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole* ». Aux termes de l'article L. 262-46 du même code : « *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, aux termes de l'article L. 741-1 du code de la consommation, dans sa rédaction applicable au litige : « *Si l'examen de la demande de traitement de la situation de surendettement fait apparaître que le débiteur se trouve dans la situation irrémédiablement compromise définie au deuxième alinéa de l'article L. 724-1 et ne possède que des biens mentionnés au 1° du même article, la commission recommande un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire* ». Aux termes de l'article L. 741-3 du même code, dans sa rédaction applicable : « *Le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire rendu exécutoire par le juge du tribunal d'instance entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, arrêtées à la date de l'ordonnance conférant force exécutoire à la recommandation, à l'exception des dettes visées à l'article L. 711-4 (...)* ». Aux termes de l'article L. 711-4 de ce code, dans sa rédaction applicable : « *Sauf accord du créancier, sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement : / (...) 3° Les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale énumérés à l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale / (...) L'origine frauduleuse de la dette est établie soit par une décision de justice, soit par une sanction prononcée par un organisme de sécurité sociale dans les conditions prévues aux articles L. 114-17 et L. 114-17-1 du code de la sécurité sociale* ». Ces dernières dispositions définissent les conditions selon lesquelles le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales peut, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné, prononcer une pénalité, notamment en cas d'inexactitude ou de

caractère incomplet des déclarations faites pour le service de ces prestations, d'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, d'exercice d'un travail dissimulé par le bénéficiaire de prestations versées sous conditions de ressources ou de cessation d'activité.

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préalables à l'adoption de l'article 116 de la loi du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, dont est issue la réserve énoncée au 3° de l'article L. 711-4 du code de la consommation, que les dettes tenant à un versement indu de revenu de solidarité active ne peuvent être regardées, quelle que puisse être leur éventuelle origine frauduleuse, comme relevant des dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale énumérés à l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale au sens du 3° de l'article L. 711-4 du code de la consommation et, à ce titre, exclues de l'effacement qu'entraîne le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire rendu exécutoire par le juge de l'exécution sur toutes les dettes non professionnelles du débiteur, arrêtées à la date de l'ordonnance conférant force exécutoire à la recommandation de la commission de surendettement des particuliers.

5. En l'espèce, pour juger que M. B... ne pouvait, au soutien de ses conclusions se rapportant aux indus de revenu de solidarité active mis à sa charge par les décisions des 5 et 19 mai 2017, se prévaloir de l'ordonnance du 7 juin 2017 du juge du tribunal d'instance de Chartres délégué dans les fonctions de juge de l'exécution ayant conféré force exécutoire au plan de rétablissement personnel recommandé par la commission de surendettement, le tribunal administratif s'est fondé sur la circonstance que les indus en cause trouvaient leur origine dans l'absence de déclaration injustifiée de ses salaires par le requérant, ayant donné lieu à une sanction prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'il a, ce faisant, méconnu le champ d'application du 3° de l'article L. 711-4 du code de la consommation.

Sur le jugement, en tant qu'il se prononce sur les conclusions de la demande se rapportant à l'amende administrative prononcée par le président du conseil départemental :

6. Le moyen tiré par M. B... de ce que le tribunal administratif aurait commis une erreur de droit en rejetant ses conclusions portant sur l'amende administrative qui lui a été infligée par le président du conseil départemental d'Eure-et-Loir sur le fondement de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Par suite, M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement qu'il attaque en tant qu'il rejette ses conclusions se rapportant à cette amende administrative.

7. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est fondé à demander l'annulation du jugement qu'il attaque qu'en tant qu'il rejette ses conclusions dirigées contre les décisions des 5 et 19 mai 2017 de récupération d'indus de revenu de solidarité active ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à la réparation des préjudices causés par ces décisions.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond dans la mesure de la cassation prononcée.

Sur le règlement du litige relatif aux indus de revenu de solidarité active :

9. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

10. Il résulte en l'espèce de l'instruction que M. B... a eu connaissance des indus de revenu de solidarité active en litige au plus tard le 26 juillet 2017, date à laquelle il a reçu notification du courrier du président du conseil départemental d'Eure-et-Loir l'informant qu'il envisageait de prononcer à son encontre une amende administrative en lui rappelant le montant des trop-perçus, la période à laquelle ils se rapportaient, ainsi que leur origine tenant à l'absence de déclaration de son activité salariée et des salaires en découlant.

11. Par suite, le département d'Eure-et-Loir est fondé à soutenir que le délai raisonnable imparti à M. B... pour contester ces indus était expiré lorsqu'il a, le 13 mars 2021, saisi le tribunal administratif, de sorte que ses conclusions tendant à leur annulation ne peuvent qu'être rejetées.

12. Enfin, si M. B... demande la réparation des préjudices que lui auraient causés ces décisions, il n'assortit en tout état de cause pas ces conclusions des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de M. B... tendant à l'annulation des décisions des 5 et 19 mai 2017 mettant à sa charge des indus de revenu de solidarité active pour un montant total de 10 153,22 euros au titre de la période allant du 1^{er} avril 2015 au 31 janvier 2017 et à la réparation des préjudices qu'elles lui auraient causés doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du département d'Eure-et-Loir, qui n'est pas la partie perdante pour l'essentiel dans la présente instance. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au même titre par le département d'Eure-et-Loir.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 2 du jugement du 11 juin 2021 du tribunal administratif d'Orléans est annulé en tant qu'il rejette les conclusions de M. B... dirigées contre les décisions des 5 et 19 mai 2017 portant récupération d'indus de revenu de solidarité active ainsi que ses conclusions tendant à la réparation des préjudices causés par ces décisions.

Article 2 : Les conclusions de la demande de M. B... présentées devant le tribunal administratif d'Orléans dirigées contre les décisions des 5 et 19 mai 2017 portant récupération d'indus de revenu de solidarité active ainsi que ses conclusions tendant à la réparation des préjudices causés par ces décisions sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi et les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. A... B... et au département d'Eure et Loir.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 avril 2023 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes et Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Alain Seban, M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi, M. Alban de Nervaux, M. Jérôme Marchand-Arvier, conseillers d'Etat et Mme Anne Redondo, maître des requêtes-rapporteure.

Rendu le 12 mai 2023.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :
Signé : Mme Anne Redondo

Le secrétaire :
Signé : M. Hervé Herber