



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Légifrance**

Le service public de la diffusion du droit



## Conseil d'État, 1ère chambre, 05/04/2024, 475210, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - 1ère chambre

Audience publique du vendredi 05 avril 2024

ECLI:FR:CECHS:2024:475210.20240405

Non publié au bulletin

Rapporteur

Mme Anne Redondo

Avocat(s)

SCP MARLANGE, DE LA BURGADE ; SCP BAUER-VIOLAS -  
FESCHOTTE-DESBOIS - SEBAGH

### Texte intégral

#### **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par trois requêtes, M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Nice :

- d'annuler le rapport de contrôle de sa situation établi le 3 octobre 2020 et la décision du 4 janvier 2021 par laquelle le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes a prononcé à son encontre, sur le fondement de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles, une amende administrative d'un montant de 2 500 euros ;
- d'annuler le rapport de contrôle de sa situation établi le 3 octobre 2020 et la décision du 17 novembre 2020 par laquelle la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes a décidé de récupérer un indu d'aide personnalisée au logement d'un montant de 5 233 euros pour la période de janvier 2019 à novembre 2020 et des indus d'aide exceptionnelle de fin d'année d'un montant de 457,35 euros au titre des mois de décembre 2017, 2018 et 2019, ainsi que la décision implicite rejetant son recours administratif et, par voie de conséquence, la procédure de recouvrement de ces indus d'aide personnalisée au logement et d'aide exceptionnelle de fin d'année ;
- d'annuler le rapport de contrôle de sa situation établi le 3 octobre 2020 et la décision du 31 décembre 2020 par laquelle le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes a confirmé, sur son recours administratif préalable, la décision du 17 novembre 2020 de la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes de récupération d'un indu de revenu de solidarité active d'un montant de 23 0271,15 euros au titre de la période du 1er décembre 2016 au 30 novembre 2020, ainsi que cette décision du 17 novembre 2020 et, par voie de conséquence, la procédure de recouvrement de ces indus de revenu de solidarité active.

Par un jugement n°s 2101190, 2101191, 2101192 du 19 avril 2023, le tribunal administratif de Nice a rejeté ces demandes et a infligé à M. A... une amende de 2 500 euros sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 19 juin et 12 septembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler ce jugement ;
- 2°) réglant les affaires au fond, de faire droit à ses demandes ;
- 3°) de mettre à la charge solidaire de la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes et du département des Alpes-Maritimes 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 civil ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le décret 2017-1785 du 27 décembre 2017 ;
- le décret 2018-1150 du 14 décembre 2018 ;
- le décret 2019-1323 du 10 décembre 2019 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Redondo, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de M. A..., et à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebah, avocat du département des Alpes-Maritimes ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond qu'à la suite d'un contrôle de la situation de M. A..., la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes lui a indiqué, par courrier du 17 novembre 2020, qu'il était redevable d'un indu de revenu de solidarité active d'un montant de 23 271,15 euros au titre de la période du 1er décembre 2016 au 30 septembre 2020, d'un indu d'aide personnalisée au logement d'un montant de 5 233 euros pour la période de janvier 2019 à novembre 2020 et d'indus d'aide exceptionnelle de fin d'année d'un montant total de 457,35 euros au titre des mois de décembre 2017, 2018 et 2019. M. A... a formé un recours administratif auprès de la caisse d'allocations familiales contre ces décisions de récupération des indus d'aide personnalisée au logement et d'aide exceptionnelle de fin d'année, qui a été implicitement rejeté. Par une décision du 31 décembre 2020, le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes a, sur le recours administratif préalable obligatoire de M. A..., confirmé la récupération de l'indu de revenu de solidarité active. Ensuite, par une décision du 4 janvier 2021, le président du conseil départemental a prononcé à l'encontre de M. A..., sur le fondement de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles, une amende administrative d'un montant de 2 500 euros. Par un jugement du 19 avril 2023, contre lequel M. A... se pourvoit en cassation, le tribunal administratif de Nice a rejeté les demandes de M. A... tendant à l'annulation, d'une part, du rapport de contrôle de sa situation établi le 3 octobre 2020, d'autre part, des différentes décisions lui notifiant et lui confirmant les indus mis à sa charge et, par voie de conséquence, de la procédure de recouvrement de ces indus et, enfin, de l'amende de 2 500 euros mise à sa charge sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative.

2. L'article R. 732-1-1 du code de justice administrative dispose que, dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel : " Sans préjudice de l'application des dispositions spécifiques à certains contentieux prévoyant que l'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public, le président de la formation de jugement ou le magistrat statuant seul peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience sur tout litige relevant des contentieux suivants : (...) 6° Prestation, allocation ou droit attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi (...) ". Le quatrième alinéa de l'article R. 741-2 du même code prévoit que lorsque, en application de l'article R. 732-1-1, le rapporteur public a été dispensé de prononcer des conclusions, la décision le mentionne.

3. Alors qu'il ressort des pièces du dossier de la procédure que la rapporteure publique a été dispensée par la présidente de la formation de jugement, sur sa proposition, de prononcer ses conclusions, le jugement attaqué ne le mentionne pas. Ainsi, ce jugement est irrégulier et doit être annulé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, en les joignant pour y statuer par une seule décision.

Sur le contrôle mené par la caisse d'allocations familiales :

5. En premier lieu, il résulte de l'instruction, en particulier de l'ensemble des justificatifs versés par la caisse d'allocations familiales, que le moyen tiré par M. A... de ce que les opérations de contrôle dont il a fait l'objet n'auraient pas été menées par un agent agréé et assermenté manque en fait.

6. En second lieu, aux termes de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale : " Le droit de communication permet d'obtenir, sans que s'y oppose le secret professionnel, les documents et informations nécessaires : / 1° Aux agents des organismes de sécurité sociale pour contrôler la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites ou l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations servies par lesdits organismes (...). Aux termes de l'article L. 114-21 du code de la sécurité sociale : " L'organisme ayant usé du droit de communication en application de l'article L. 114-19 est tenu d'informer la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle est prise la décision de supprimer le service d'une prestation ou de mettre des sommes en recouvrement, de la teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels il s'est fondé pour prendre cette décision. Il communique, avant la mise en recouvrement ou la suppression du service de la prestation, une copie des documents susmentionnés à la personne qui en fait la demande ".

7. D'une part, il résulte de l'instruction, notamment du document " procédure contradictoire ", rempli et signé par M. A..., que celui-ci a été informé, le 4 août 2020, au centre d'accueil de la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes, que le droit de communication prévu par les dispositions des articles L. 114-19 et suivants du code de la sécurité sociale avait été exercé auprès des organismes bancaires. Les documents annexes relatifs aux ressources de M. A... qui lui ont été remis lors de la procédure de contrôle identifient explicitement le numéro de compte bancaire, le montant, la date des versements, leurs intitulés et le type de versements. Par suite, M. A... ne peut sérieusement soutenir qu'il n'a été informé ni de la mise en œuvre, par la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes, de son droit de communication auprès de tiers, ni de la teneur et de l'origine des informations ainsi obtenues.

8. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'en réponse à une demande du conseil de M. A... de communication du rapport de contrôle, la caisse d'allocations familiales lui a adressé un courrier, daté du 9 février 2021, précisant les différentes modalités de communication dudit rapport de contrôle et lui demandant de lui faire connaître le choix de son client. En l'absence de réponse à ce courrier du conseil de M. A..., le moyen tiré de ce que ce rapport ne lui aurait pas été communiqué ne peut qu'être écarté.

Sur les indus de revenu de solidarité active, d'aide personnalisée au logement et d'aide exceptionnelle de fin d'année :

9. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) imposent des sujétions (...). Aux termes de l'article L. 211-5 du même code : " La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ".

10. La décision par laquelle l'autorité administrative procède à la récupération de sommes indûment versées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active, de l'aide personnalisée au logement et de l'aide exceptionnelle de fin d'année est au nombre des décisions imposant une sujétion et doit, par suite, être motivée en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il en résulte qu'une telle décision doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. A ce titre, l'autorité administrative doit faire figurer dans la motivation de sa décision la nature de la prestation et le montant des sommes réclamées, ainsi que le motif et la période sur laquelle porte la récupération. En revanche, elle n'est pas tenue d'indiquer dans cette décision les éléments servant au calcul du montant de l'indu.

11. Le courrier du 17 novembre 2020 par lequel la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes a décidé de récupérer des indus d'aide personnalisée au logement, de revenu de solidarité active et d'aide exceptionnelle de fin d'année mentionne la nature des prestations concernées, les montants des sommes réclamées ainsi que la période sur laquelle porte la récupération. Elle précise également le motif pour lequel ces indus sont réclamés, à savoir l'absence de déclaration, par M. A..., des revenus perçus depuis 2016. Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que cette décision est insuffisamment motivée.

12. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que, contrairement aux éléments figurant dans les déclarations trimestrielles de ressources remplies par M. A... durant la période où il bénéficiait du revenu de solidarité active, de l'aide exceptionnelle de fin d'année et de l'allocation personnalisée au logement, il était président de la société " Résonance Events " depuis le 11 février 2016 et de la société " Yachts Events " depuis le mois de mars 2019. Il résulte également de l'instruction, notamment du rapport de contrôle de la situation de M. A..., établi le 3 octobre 2020 sur la base des éléments communiqués par les organismes bancaires, que celui-ci a perçu, sans les déclarer, 52 547 euros pour l'année 2016, 83 355 euros pour l'année 2017, 87 028 euros pour l'année 2018 et 419 190 euros pour la période comprise entre le 11 janvier 2019 et le 21 février 2020. Ces sommes correspondent majoritairement à des revenus d'activité non salariée, des revenus locatifs et des revenus de

capitaux mobiliers. Si M. A... fait valoir que les montants figurant dans la décision du 31 décembre 2020 du président du conseil départemental confirmant l'indu de revenu de solidarité active, lesquels ont servi de base au calcul des indus en litige, sont erronés et que la réalité de l'indu mis à sa charge n'est pas établie, il ne fait état d'aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les éléments résultant du rapport de contrôle de sa situation et ce moyen ne peut, dès lors, qu'être écarté.

13. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles : " L'action en vue du paiement du revenu de solidarité active se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active ou le département en recouvrement des sommes indûment payées (...) ". Il en est de même pour l'aide personnalisée au logement en vertu des dispositions combinées du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale. Il résulte de ces dispositions que la prescription biennale qu'elles prévoient n'est pas applicable en cas de fraude ou de fausse déclaration, le délai de prescription applicable étant alors celui de droit commun prévu à l'article 2224 du code civil, aux termes duquel : " Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ".

14. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit précédemment, que M. A... n'avait pas déclaré être président de deux sociétés et a perçu, entre les années 2016 et 2020, des ressources plus de vingt fois supérieures à celles permettant de bénéficier du revenu de solidarité active. Dans ces conditions, la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes était fondée, compte tenu du caractère répété des fausses déclarations de l'allocataire, à ne pas faire application de la prescription biennale pour demander le 17 novembre 2020 à M. A... le versement des sommes indûment versées au titre de l'aide personnalisée au logement, du revenu de solidarité active et de l'aide exceptionnelle de fin d'année.

Sur l'amende administrative :

15. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles : " La fausse déclaration ou l'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du revenu de solidarité active est passible d'une amende administrative prononcée et recouvrée dans les conditions et les limites définies, en matière de prestations familiales, aux sixième, septième, neuvième et dixième alinéas du I, à la seconde phrase du onzième alinéa du I et au II de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale. La décision est prise par le président du conseil départemental après avis de l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 262-39 du présent code. (...) ". Aux termes du sixième, devenu septième alinéa du I de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, auquel il est ainsi renvoyé : " (...) Le directeur de l'organisme concerné notifie le montant envisagé de la pénalité et les faits reprochés à la personne en cause, afin qu'elle puisse présenter ses observations écrites ou orales dans un délai d'un mois. A l'issue de ce délai, le directeur de l'organisme prononce, le cas échéant, la pénalité et la notifie à l'intéressé (...) ". Il résulte de ces dispositions qu'une amende administrative ne peut être infligée par le président du conseil départemental à un allocataire du revenu de solidarité active sans que ce dernier ait été mis en mesure de présenter ses observations écrites ou orales et, notamment, sans qu'il ait été fait droit à la demande d'audition qu'il aurait formée en vue de présenter des observations orales, alors même qu'il aurait également présenté des observations écrites.

16. Il résulte de l'instruction que M. A... a été informé, par courrier du 25 novembre 2020 du département des Alpes-Maritimes, de l'intention de celui-ci de lui infliger l'amende administrative prévue par les dispositions de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles et de ce qu'il disposait de la possibilité de faire valoir ses observations, par écrit ou oralement, ce qu'il a, au demeurant, fait par courrier du 22 décembre 2020. Par suite, le moyen de M. A... tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire ne peut qu'être écarté.

17. En second lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles que le président du conseil départemental ne peut sanctionner, par l'amende administrative qu'elles prévoient, que des fausses déclarations ou des omissions délibérées de déclaration ayant abouti à un versement indu du revenu de solidarité active qui s'est poursuivi moins de deux ans avant la date à laquelle il prononce cette amende.

18. Il ressort de la décision du 4 janvier 2021 que le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes a infligé à M. A... une amende administrative de 2 500 euros au motif que son omission délibérée de déclarer ses ressources avait conduit au versement indu du revenu de solidarité active au cours de la période de décembre 2016 à septembre 2020. Le département, qui a ainsi pris en considération la répétition, par M. A..., d'omissions déclaratives délibérées ayant entraîné un versement indu du revenu de solidarité active qui s'est poursuivi au cours des deux années précédant la date du prononcé de l'amende, n'a pas méconnu les règles de prescription fixées par les dispositions de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles.

19. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation des différentes décisions mettant à sa charge des indus d'aide personnalisée au logement, de revenu de solidarité active et d'aide exceptionnelle de fin d'année, de la procédure de recouvrement de ces indus et de la décision lui ayant infligé une amende de 2 500 euros sur le

fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative ni, en tout état de cause, du rapport de contrôle de sa situation établi le 3 octobre 2020.

,  
Sur les frais liés au litige :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros à verser au département des Alpes-Maritimes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par M. A... au titre des mêmes dispositions.

#### DECIDE :

-----  
Article 1er : Le jugement du 19 avril 2023 du tribunal administratif de Nice est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de M. A... et les conclusions des demandes présentées par celui-ci devant le tribunal administratif de Nice sont rejetées.

Article 3 : M. A... versera une somme de 3 000 euros au département des Alpes-Maritimes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. B... A... et au département des Alpes-Maritimes.

Copie en sera adressée à la ministre du travail, de la santé et des solidarités et à la caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 mars 2024 où siégeaient : M. Jean-Luc Nevache, assesseur, président ; Mme Célia Verot, conseillère d'Etat et Mme Anne Redondo, maîtresse des requêtes-rapporteuse.

Rendu le 5 avril 2024.

Le président :

Signé : M. Jean-Luc Nevache

La rapporteure :

Signé : Mme Anne Redondo

Le secrétaire :

Signé : M. Hervé Herber

ECLI:FR:CECHS:2024:475210.20240405