

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1705997

Mme A

Mme Claude Deniel
Rapporteur

M. Philippe Raynaud
Rapporteur public

Audience du 18 septembre 2018
Lecture du 2 octobre 2018

04-02
C+-CD

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 août 2017, Mme A, représentée par la Selarl DBKM avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet de son recours administratif formé le 19 décembre 2016 contre la décision de la caisse d'allocations familiales du Rhône du 23 août 2016 mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active dit « activité » d'un montant de 1 070,52 euros pour la période du 1^{er} août 2014 au 31 mai 2015 ;

2°) de prononcer la décharge de l'obligation de payer ledit indu ;

3°) d'enjoindre à la caisse d'allocations familiales du Rhône de procéder à la restitution des sommes déjà recouvrées ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat et/ou de la caisse d'allocations familiales du Rhône le paiement d'une somme de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée n'a pas été précédée de l'avis de la commission de recours amiable ;
- elle n'est pas motivée, dès lors qu'il n'a pas été répondu à sa demande de communication des motifs réceptionnée le 19 avril 2017 ;
- la dette litigieuse n'est pas établie ; il appartient à l'administration de rapporter la preuve du versement de l'indu réclamé ;

- les bases et les modalités de liquidation de l'indu ne sont pas précisées ;
- l'indu est infondé, dès lors que son fils n'est retourné vivre chez elle qu'en juillet 2014 et qu'il n'a exercé aucune activité d'octobre 2014 à février 2015.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 avril 2018, la caisse d'allocations familiales du Rhône doit être regardée comme concluant au rejet de la requête.

Elle soutient que la commission de recours amiable a estimé que l'indu présente un caractère frauduleux.

La métropole de Lyon a présenté des observations, enregistrées le 22 février 2018.

Mme A a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle par une décision du 16 juin 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Deniel, premier conseiller,
- les conclusions de M. Raynaud, rapporteur public,
- et les observations de Me Bapcérès, représentant Mme A.

Considérant ce qui suit :

1. Après avoir constaté une différence entre ses revenus déclarés auprès de l'administration fiscale au titre de l'année 2014 et ses ressources déclarées trimestriellement aux fins de liquidation du revenu de solidarité active, la caisse d'allocations familiales du Rhône a procédé à la révision des droits de Mme A et lui a notifié un indu de revenu de solidarité active dit « activité » d'un montant de 1 070,52 euros pour la période du 1^{er} août 2014 au 31 mai 2015, par décision du 23 août 2016. Par lettre du 19 décembre 2016, réceptionnée le 22 décembre suivant, Mme A a formé un recours administratif contre cette décision, rejeté par une décision implicite née du silence gardé par l'administration. Mme A demande au tribunal l'annulation de cette décision implicite.

Sur l'étendue du litige :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles : « Toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours administratif auprès du président du conseil départemental. Ce recours est, dans les conditions et limites prévues par la convention mentionnée à l'article L. 262-25, soumis pour avis à la commission de recours amiable qui connaît des réclamations relevant de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale. Les modalités d'examen du recours sont définies par décret en Conseil d'Etat. (...) ». Ces dispositions sont applicables aux décisions prises par le président du conseil départemental ou par délégation de celui-ci et non à celles qui le sont, au nom de l'Etat, par l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active. Ainsi, le recours administratif préalable qui s'exerce devant le président du conseil général ne s'applique pas aux décisions prises en matière de revenu de solidarité active « activité » prises au nom de l'Etat.

3. D'autre part, il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

4. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que le recours formé par Mme A contre la décision du 23 août 2016 relatif à un indu de revenu de solidarité active dit « activité » a le caractère d'un recours gracieux. Les conclusions de Mme A, tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle la caisse d'allocations familiales du Rhône a rejeté ce recours gracieux, doivent être également regardées comme dirigées contre la décision initiale du 23 août 2016 par laquelle la caisse d'allocations familiales du Rhône lui a notifié un indu de revenu de solidarité active dit « activité » d'un montant de 1 070,52 euros pour la période du 1^{er} août 2014 au 31 mai 2015.

Sur la décision de récupération d'indu et la décision implicite de rejet du recours gracieux :

5. Lorsque le recours dont il est saisi est dirigé contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu de revenu de solidarité active ou d'aide exceptionnelle de fin d'année, il entre dans l'office du juge 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, 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.

6. En premier lieu, aux termes de l'article R. 262-88 du code de l'action sociale et des familles : « Le recours administratif préalable mentionné à l'article L. 262-47 est adressé par le

bénéficiaire au président du conseil départemental dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision contestée. Il motive sa réclamation. (...)». Aux termes de l'article R. 262-89 du même code : « *Sauf lorsque la convention mentionnée à l'article L. 262-25 en dispose autrement, ce recours est adressé par le président du conseil départemental pour avis à la commission de recours amiable mentionnée à l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale. Dans les cas prévus dans la convention mentionnée à l'article L. 262-25 dans lesquels la commission de recours amiable n'est pas saisie, le président du conseil départemental statue, dans un délai de deux mois, sur le recours administratif qui lui a été adressé. Cette décision est motivée.* ».

7. Il résulte de ce qui a été dit au point 2 du présent jugement que la requérante ne peut utilement soutenir que les décisions attaquées sont entachées d'un vice de procédure en l'absence de consultation préalable de la commission de recours amiable prescrite par les dispositions précitées de l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles.

8. En deuxième lieu, l'allégation selon laquelle les montants litigieux n'auraient pas été perçus ne résulte pas de l'instruction.

9. En troisième lieu, contrairement aux allégations de la requérante, les modalités de liquidation de l'indu et les montants de ce dernier lui sont précisés dans la décision contestée, qui fait état du type et du montant de l'indu ainsi que de la période concernée.

10. En dernier lieu, 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 revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre (...)* ». Aux termes de l'article L. 262-3 du même code : « *L'ensemble des ressources du foyer, y compris celles qui sont mentionnées à l'article L. 132-1, est pris en compte pour le calcul du revenu de solidarité active, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine notamment : (...)* 1° *Les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 262-6 du même code : « *Les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent, sous les réserves et selon les modalités figurant au présent chapitre, l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux.* ». Aux termes de l'article R. 262-37 du même code : « *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.* ». Il résulte de ces dispositions que, pour déterminer ses droits au revenu de solidarité active, le demandeur doit déclarer l'ensemble des ressources qu'il perçoit.

11. A la suite d'un échange avec l'administration fiscale, il est apparu pour la période en cause une divergence entre les revenus déclarés par Mme A auprès de l'administration fiscale (22 201 euros) et ceux déclarés dans les déclarations trimestrielles de ressources (14 938 euros). Mme A, qui a refusé de produire la copie de ses bulletins de salaire réclamée par l'administration, n'apporte aucun élément de nature à contester ces constatations de fait. Par suite, c'est à bon droit que le directeur de la caisse d'allocations familiales du Rhône a pris en compte l'intégralité de ses revenus d'activité professionnelle dans les ressources de Mme A pour le calcul de ses droits au revenu de solidarité active et a notifié à Mme A un indu de revenu de solidarité active dit « activité » pour la période du 1^{er} août 2014 au 31 mai 2015.

12. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 23 août 2016 mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active dit « activité ». Ses conclusions dirigées contre la décision implicite rejetant son recours gracieux, sans que les vices propres dont cette décision serait entachée puissent être utilement invoqués, doivent, par voie de conséquence, être rejetées ainsi que ses conclusions à fin de décharge et d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat et, en tout état de cause, de la caisse d'allocations familiales du Rhône, une somme au titre des frais exposés par Mme A et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme A est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme A et à la caisse d'allocations familiales du Rhône.

Copie en sera adressée à la métropole de Lyon.

Délibéré après l'audience du 18 septembre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Segado, président,
Mme Deniel, premier conseiller,
Mme de Mecquenem, conseiller.

Lu en audience publique le 2 octobre 2018.

Le rapporteur,

Le président,

C. DENIEL

J. SEGADO

Le greffier,

S. RIVOIRE

La République mande et ordonne au préfet du Rhône en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier,