

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA COHÉSION SOCIALE

Direction générale de la cohésion sociale

Sous-direction de l'inclusion sociale,
de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Bureau des minima sociaux

Note d'information DGCS/SD1C n° 2012-62 du 6 février 2012 aux voies de recours ouvertes contre les décisions prises sur les demandes de remise de dettes de revenu de solidarité active (RSA)

NOR : SCSA1203560N

Date d'application : immédiate.

Catégorie : interprétation à retenir, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, lorsque l'analyse de la portée juridique des textes législatifs ou réglementaires soulève une difficulté particulière.

Résumé : précisions sur les voies de recours ouvertes contre les décisions prises sur les demandes de remise de dettes de revenu de solidarité active (RSA).

Mots clés : revenu de solidarité active, demande de remise de dette, voies de recours.

Référence : code de l'action sociale et des familles, articles L. 262-46 et L. 262-47.

La ministre des solidarités et de la cohésion sociale à Mesdames et Messieurs les présidents de conseils généraux, sous couvert de Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Monsieur le directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (pour information) ; Monsieur le directeur de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (pour information).

L'avis du Conseil d'État n° 344970 et n° 345827 rendu le 23 mai 2011 établit une interprétation nouvelle des dispositions législatives relatives aux modalités de recours précontentieux des décisions relatives au revenu de solidarité active (RSA).

En clarifiant les responsabilités incombant, d'une part, aux présidents de conseils généraux et, d'autre part, aux organismes chargés du service du RSA qui agissent au nom de l'État, cet avis modifie les modalités de contestation de certaines décisions relatives au RSA et appelle, en conséquence, une évolution de certains courriers adressés aux allocataires.

La présente note d'information rappelle les éléments contenus dans cet avis du Conseil d'État et souligne les conséquences qui en découlent s'agissant du précontentieux des décisions de remise de dettes de RSA.

1. Rappel du dispositif actuel précontentieux et contentieux en matière de RSA

1.1. Le président du conseil général est compétent en matière de décisions relatives au RSA

L'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit un mécanisme de recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant le président du conseil général (PCG) contre les décisions relatives au RSA, avant toute possibilité de recours contentieux.

À ce titre, la décision de refus d'attribution du RSA, socle ou activité, est susceptible de contestation selon les modalités prévues par l'article L. 262-47 du CASF : un recours précontentieux devant le PCG est obligatoire avant tout recours juridictionnel.

Destinée à créer un filtre permettant d'éviter un recours trop systématique aux tribunaux, l'institution d'un RAPO devant le PCG constitue une responsabilisation accrue des départements dans la gestion du RSA.

En effet, le PCG étant responsable de l'attribution du RSA au titre de l'article L. 262-13 du CASF, les décisions relatives au RSA – attribution du RSA ou refus, qu'il s'agisse du RSA socle ou du RSA activité – émanent de lui ou, par délégation, de l'organisme chargé du service de la prestation.

1.2. Par exception, la caisse de sécurité sociale est compétente pour prendre les décisions de remises de dette concernant du RSA activité

Toutefois, le seul cas où il appartient à la caisse de sécurité sociale (CAF ou MSA) de prendre une décision, non pas par délégation du PCG, mais au nom de l'État, concerne les décisions prises sur les demandes de remise de dette concernant du RSA activité.

En effet, au titre de l'article L. 262-46 du CASF, la décision sur une demande de remise de dette appartient au PCG pour celle qui touche au RSA socle, d'une part, et à la caisse, pour le compte de l'État, pour celle qui touche au RSA activité, d'autre part.

Or, selon la lecture de la loi faite jusqu'ici, une telle décision – qu'elle soit prise par la caisse au nom de l'État, s'il s'agit du RSA activité, ou qu'elle soit prise par le PCG, s'il s'agit du RSA socle – devait faire l'objet, à l'instar de « toute décision relative au RSA », d'un recours administratif préalable obligatoire devant le PCG.

Cette innovation de la loi, dans son esprit, introduisait une étape précontentieuse devant le PCG, responsable de la prestation, avant tout recours auprès du tribunal administratif, et pouvait par là même conduire le PCG à revenir sur une décision de refus de remise de dette préalablement prise par la caisse agissant au nom de l'État.

Le Conseil d'État retient toutefois une interprétation différente des dispositions législatives en cause.

2. Le Conseil d'État propose une simplification des modalités de contestation des décisions de refus (ou accord partiel) de remise de dette

2.1. Le refus (ou accord partiel) d'une demande de remise de dette peut être contesté directement devant le tribunal administratif

Le Conseil d'État considère la demande de remise de dette, effectuée par un allocataire comme une réclamation dirigée contre la décision de recouvrement d'indu du RSA et donc constituant en soi un recours administratif préalable.

Cette position conduit à considérer que la notification de l'indu constitue déjà une décision sur l'opportunité d'une remise de dette.

Ainsi, toute contestation d'un refus (ou d'un accord partiel) opposé à une demande de remise de dette, par la caisse pour la partie RSA activité ou par le PCG pour celle qui concerne le RSA socle, devra être portée directement devant le tribunal administratif.

Cette interprétation modifie donc les modalités de contestation des décisions prises sur les demandes de remise de dette du RSA puisque les présidents de conseils généraux n'ont plus à traiter les recours administratifs préalables des décisions de remise de dette du RSA activité.

Cette interprétation du texte permet d'assurer un traitement cohérent des recours contentieux en évitant qu'un allocataire ait à introduire deux instances, en deux étapes, devant le tribunal administratif si sa réclamation comporte à la fois une contestation du bien-fondé de l'indu et une demande de remise de dette. Elle répond donc à un souci à la fois de lisibilité et de simplicité des procédures pour l'allocataire et de limitation des flux contentieux.

2.2. Les conséquences sur la gestion des contestations

Cette interprétation, d'une part, exige une modification des voies de recours figurant sur les courriers notifiés aux allocataires et, d'autre part, conduit à redistribuer les charges induites par la gestion des contestations (précontentieuses et contentieuses) entre le département et la caisse de sécurité sociale.

Mention des voies et délais de recours
sur les notifications d'indus

S'agissant des courriers adressés aux allocataires, la mention des voies et délais de recours contre toute décision relative au RSA est une obligation réglementaire (R. 262-91). Or, les courriers notifiant aux allocataires les décisions de recouvrement de créances ne mentionnaient pas jusqu'ici les circuits précontentieux correspondant à l'interprétation que fait le Conseil d'État des dispositions en cause.

Les décisions de refus (ou accord partiel) de remise de dette concernant du RSA socle (en l'absence de délégation à la caisse) doivent désormais mentionner la possibilité de contester directement la décision devant la juridiction administrative.

Par ailleurs, les refus opposés par les caisses aux demandes de remise de dette concernant du RSA activité ne doivent plus faire apparaître l'obligation de faire un recours préalable devant le PCG avant tout recours contentieux. Ces évolutions des notifications adressées par les organismes ont d'ores et déjà été intégrées dans leurs systèmes d'information (mise en œuvre depuis mi-décembre 2011).

Redistribution de la gestion des contestations des décisions de refus
(ou accord partiel) de remise de dette concernant du RSA activité

Enfin, s'agissant de la répartition de la charge de la défense devant le tribunal, les caisses auront désormais à assurer la défense de toutes les décisions de refus (ou accord partiel) de remise de dette prises sur du RSA activité devant le tribunal administratif.

En tant que de besoin, le bureau des minima sociaux de la direction générale de la cohésion sociale répondra aux demandes d'information complémentaires sur l'état du droit applicable.

Fait le 6 février 2012.

Pour la ministre et par délégation :
La directrice générale de la cohésion sociale,
S. FOURCADE