

Paris, le 13 mai 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-076

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu les articles L. 262-37, R. 262-68 et R. 262-69 du code de l'action sociale et des familles ;

Saisie par Monsieur X qui estime avoir subi un préjudice du fait de la suppression, par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y, de ses droits au revenu de solidarité active (RSA) à compter du mois de novembre 2018, cette suppression ayant été confirmée par le Conseil départemental de Y dans sa décision du 20 janvier 2020 ;

Recommande au Conseil départemental de Y de rétablir les droits au RSA de Monsieur X de novembre 2018 à juillet 2019, dont l'intéressé a été privé à la suite d'une procédure de contrôle irrégulière menée à son encontre ;

Recommande au Conseil départemental de Y de se conformer à la réglementation applicable en matière de procédure de contrôle des allocataires du RSA, en respectant leur droit à l'information préalable et les sanctions susceptibles d'être prononcées à leur encontre ;

Demande au Conseil départemental de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Décision portant recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le 24 janvier 2020, le Défenseur des droits a été saisi, par le biais de sa déléguée territoriale, de la réclamation de Monsieur X, concernant la suppression de ses droits au revenu de solidarité active (RSA) depuis le mois de novembre 2018 par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y, décision confirmée par le Conseil départemental de Y le 20 janvier 2020.

Faits et procédure d'instruction :

Le 19 décembre 2018, Monsieur X a fait l'objet d'un contrôle à son domicile par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y.

Le 22 juillet 2019, la CAF de Y a notifié à Monsieur X la fin de ses droits au RSA au motif qu'il ne remplissait plus les conditions pour en bénéficier.

Monsieur X a alors exercé un recours administratif auprès du Conseil départemental et fait valoir que, lors du contrôle, il s'est trouvé dans l'impossibilité de fournir les documents comptables sollicités par l'agent et qu'en tant que micro entrepreneur, il bénéficiait d'une comptabilité allégée.

Par décision du 20 janvier 2020, le Conseil départemental a rejeté sa contestation et maintenu la décision de fin de droits aux motifs qu'il aurait, lors du contrôle du 19 décembre 2018, refusé de transmettre les pièces comptables réclamées et nécessaires à l'étude de ses droits.

C'est dans ces conditions qu'il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits le 24 janvier 2020.

Par courriers des 22 avril 2020 et 3 juillet 2020, les services du Défenseur des droits, auxquels le dossier a été transmis le 24 février 2020, ont sollicité de la part du Conseil départemental un exposé chronologique de la procédure de contrôle mise en œuvre à l'encontre de Monsieur X.

Par courrier du 6 août 2020, le Conseil départemental a indiqué qu'à la suite d'une demande d'opportunité provenant de la Caf de Y le 12 novembre 2018 avec la mention suivante « *M. perçoit le RSA depuis janvier 2011. A toujours déclaré des ressources nulles alors qu'il est commercial depuis le 01/07/2014* », un contrôle avait été diligenté le 19 décembre 2018, conformément à l'article R. 262-23 du code de l'action sociale et des familles relatif à l'évaluation des ressources des travailleurs non-salariés par le conseil départemental.

Il a également indiqué qu'au terme des investigations et échanges avec l'allocataire, le contrôleur a retenu l'absence de production par Monsieur X des documents comptables dont la tenue est obligatoire sur la base des articles L. 123-12 à L. 123-28 du code de commerce. Compte tenu de ces éléments, le conseil départemental a, par décision du 3 juillet 2019, notifié à la CAF de Y, pour suite à donner, sa décision de rejet du maintien du RSA.

Parallèlement, le Défenseur des droits a poursuivi son instruction auprès de la CAF de Y.

Par courriels des 4 septembre et 5 octobre 2020, il a notamment sollicité de la caisse qu'elle communique des explications complémentaires quant aux circonstances dans lesquelles est intervenue la décision de suppression des droits au RSA de Monsieur X, en précisant notamment la date à laquelle la suspension était intervenue et si Monsieur X avait été informé préalablement de la suspension à venir de ses droits.

Par courriel de réponse du 15 octobre 2020, la CAF de Y a indiqué qu'à la suite de la réception, le 1^{er} octobre 2018, d'une pièce alertant de l'activité d'agent commercial de Monsieur X, le dossier avait été transféré au conseil départemental pour décision et les droits au RSA avaient été suspendus sans rétroactivité dans l'attente de la décision du conseil départemental.

Il a également été précisé que la procédure avait été diligentée par le conseil départemental et qu'aucun courrier informant l'allocataire de la suspension des paiements ne figurait parmi les pièces du dossier.

Relevant que la procédure de contrôle diligentée à l'encontre de Monsieur X et la décision de suppression de ses droits au RSA ne semblaient pas conformes au cadre légal et réglementaire de la procédure de contrôle des bénéficiaires du RSA, prévu par les articles L. 262-37, R. 262-68 et R. 262-69 du code de l'action sociale et des familles, les services du Défenseur des droits ont tenté une procédure de règlement amiable du litige. Par courrier du 3 février 2021, réitéré le 31 mars 2021, ils ont invité le Conseil départemental de Y, puisqu'il ne pouvait pas fournir le courrier informant Monsieur X de la suspension à venir de ses droits au RSA, à en tirer les conséquences juridiques, en rétablissant ses droits interrompus de novembre 2018 à juillet 2019.

Le Conseil départemental de Y n'a pas donné suite à cette procédure de médiation. Les demandes, et notamment le courrier de relance du 31 mars 2021, dont l'accusé réception informatique est parvenu au service instructeur le même jour, sont en effet restées sans réponse.

Le 1^{er} décembre 2021, le Défenseur des droits a adressé à l'organisme mis en cause une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait que le défaut de rétablissement des droits au RSA de Monsieur X de novembre 2018 à juillet 2019 par le Conseil départemental de Y, portait atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale, et plus généralement, que le maintien d'une telle décision de suspension, sans information préalable, suivi d'une décision de suppression des droits, était incompatible avec le respect des droits des usagers du Conseil départemental de Y, allocataires du RSA.

Ces observations sont, à ce jour, demeurées sans réponse de la part du Conseil départemental de Y.

Analyse juridique :

1) Concernant la procédure de contrôle diligentée à l'encontre de Monsieur X

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^o Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.

Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois. (...) ».

L'article R. 262-69 du même code précise, à cet égard, que « *Lorsque le président du Conseil départemental envisage de réduire ou suspendre en tout ou partie le revenu de solidarité active en application de l'article L. 262-37, **il en informe l'intéressé par courrier en lui indiquant les motifs pour lesquels il engage cette procédure et les conséquences qu'elle peut avoir pour lui.***

L'intéressé est invité à présenter ses observations à l'équipe pluridisciplinaire compétente dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de ce courrier. Il est informé de la possibilité d'être entendu par l'équipe pluridisciplinaire et, à l'occasion de cette audition, d'être assisté de la personne de son choix ».

Ces équipes pluridisciplinaires doivent en effet, en application des articles L. 262-39 et R. 262-69 du code de l'action sociale et des familles, être consultées avant toute décision de réduction ou de suspension de l'allocation de RSA prise par le président du Conseil départemental.

Il s'en déduit que ces équipes examinent, le cas échéant, la légitimité du motif de non-respect des obligations, invoqué par le bénéficiaire dans le cadre des observations qu'il a dû être invité à présenter, avant qu'une décision de sanction ne soit prise à son encontre.

Dès lors, le non-respect de l'envoi par le Conseil départemental de ce courrier d'information préalable et l'absence de possibilité offerte au réclamant de présenter ses observations à l'équipe pluridisciplinaire précitée ont pour conséquence d'entacher d'irrégularité la décision de suspension de droits.

Dans un arrêt du 8 juillet 2019, le Conseil d'État a notamment jugé « *que la décision par laquelle le président du conseil départemental a infligé une amende administrative sur le fondement de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles est intervenue au terme d'une procédure irrégulière. Mme. C est par conséquent fondée à demander l'annulation de la décision* » (CE, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies, 8 juillet 2018, n° 420732).

En l'espèce, il résulte de l'attestation de paiement du 29 octobre 2019 que Monsieur X a fait l'objet d'une suspension totale de ses droits au RSA à compter du mois de novembre 2018, soit antérieurement au contrôle réalisé le 19 décembre 2018, et que ce n'est que le 22 juillet 2019 qu'il a été informé de la suppression de ses droits au RSA.

Monsieur X déclare n'avoir jamais été destinataire d'un courrier l'informant d'une suspension de ses droits au RSA, ni préalablement à la suspension effective de ces derniers en novembre 2018, ni à leur suppression en juillet 2019.

Ses déclarations sont corroborées par celles de la CAF de Y qui n'est, pour sa part, pas en mesure de fournir ledit courrier d'information préalable conformément aux dispositions de l'article R. 262-69 du code de l'action sociale et des familles.

En l'absence de communication, par le Conseil départemental de Y, de ce courrier d'information préalable adressé à l'allocataire, la Défenseure des droits considère que le contrôle diligenté à son encontre, et la décision subséquente de suspension de ses droits au RSA, ne respectent pas le cadre légal et réglementaire de la procédure de contrôle des bénéficiaires du RSA prévue par les articles L. 262-37 et R. 262-69 du code susvisé et portent atteinte aux droits de Monsieur X en tant qu'utilisateur du service public de la sécurité sociale.

2) Concernant la nature et le quantum de la sanction prononcée à l'encontre de Monsieur X

Il semble que la décision de suspension des droits au RSA de Monsieur X ait méconnu les règles instituant la nature et le quantum des sanctions susceptibles d'être infligées aux bénéficiaires du RSA en cas de non-respect de leurs obligations.

En effet, l'article R. 262-68 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *La suspension du revenu de solidarité active mentionnée à l'article L. 262-37 peut être prononcée, en tout ou partie, dans les conditions suivantes :*

« 1° **Lorsque le bénéficiaire n'a jamais fait l'objet d'une décision de suspension, en tout ou partie, le président du Conseil départemental peut décider de réduire l'allocation d'un montant qui ne peut dépasser 80 % du montant dû au bénéficiaire au titre du dernier mois du trimestre de référence pour une durée qui peut aller de un à trois mois ; (...)** ».

Il en résulte ainsi que lorsque le bénéficiaire n'a jamais fait l'objet d'une décision de suspension préalable, le président du conseil départemental ne peut ni décider de suspendre intégralement le versement de l'allocation, ni décider de sa suppression définitive.

En l'espèce, Monsieur X n'ayant, *a priori*, jamais fait l'objet d'une mesure de suspension de ses droits au RSA, la suspension intégrale de ses droits par l'organisme et ce, dès novembre 2018, ne paraît pas conforme aux règles instituant le quantum des sanctions susceptibles d'être infligées aux bénéficiaires du RSA en cas de non-respect de leurs obligations et prévues par l'article R. 262-68 susvisé.

Au surplus, la Défenseure des droits considère qu'en l'absence d'information préalable de la suspension à venir de ses droits au RSA, cette décision de suspension est réputée n'avoir jamais existé, et que les droits de Monsieur X ont été irrégulièrement supprimés à titre définitif en juillet 2019 alors qu'il aurait dû faire l'objet d'une sanction graduelle.

* * *

En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Recommande au Conseil départemental de Y de rétablir les droits au RSA de Monsieur X de novembre 2018 à juillet 2019, dont l'intéressé a été injustement privé à la suite d'une procédure de contrôle irrégulière menée à son encontre ;
- Recommande au Conseil départemental de Y de se conformer à la réglementation applicable en matière de procédure de contrôle des allocataires du RSA, en respectant leur droit à l'information préalable, et les sanctions susceptibles d'être prononcées à leur encontre ;
- Demande au Conseil départemental de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON