

Contentieux du RSA : vers une approche nouvelle de l'office du juge administratif...

Par Hadi HABCHI,

Premier conseiller de TA, rapporteur public au tribunal administratif de Lyon (2ème chambre)

Hadi HABCHI est actuellement rapporteur public au tribunal administratif de Lyon. Administrateur territorial, ancien élève de l'INET, il a exercé des fonctions de chef de service puis de directeur dans les collectivités territoriales, notamment dans les champs de l'action sociale et de l'enfance.

En 2009, il est détaché au TA de Grenoble comme rapporteur, rapporteur public spécialisé dans les contentieux sociaux, puis intégré dans le corps des magistrats administratifs en 2014. Il enseigne également le droit public en qualité de maître de conférences associé à Sciences Po Lyon.

Introduction

Depuis 2009, le contentieux du revenu de solidarité active (RSA) a connu un essor considérable dans l'ensemble de la juridiction administrative. En effet, vingt ans après la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion (RMI), le législateur a engagé, par sa loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, une politique volontariste de redynamisation des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle en faveur des publics les plus fragiles, et d'activation des dépenses d'aide sociale, visant à réduire « les trappes à inactivité ». Entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, le RSA poursuit désormais quatre grands objectifs : lutter contre la pauvreté des ménages, notamment des travailleurs « pauvres », encourager le travail et le retour à l'activité professionnelle, favoriser une meilleure insertion sociale des allocataires, en assurant un accompagnement autour d'engagements réciproques, et enfin, simplifier le système des minima sociaux en France, en fusionnant plusieurs types d'allocations. En cinq ans, ce sont plusieurs milliers de bénéficiaires du RSA qui ont formé des recours gracieux et contentieux visant à contester, tant devant le président du conseil général que devant la juridiction administrative, des refus d'ouverture ou de rectification de droits, des décisions relatives à leur orientation sociale et professionnelle, des mesures de suspension ou de radiation de la liste des bénéficiaires, lesquelles génèrent des indus plus souvent encore que par le passé. Nombreux sont également ceux qui ont sollicité une remise gracieuse de dette. Au total, ce sont 4 852 requêtes introduites en première instance au cours de l'année 2013, contre 4 013 en 2012, le contentieux du RSA augmentant de 21 % sur une période de douze mois seulement et ce, malgré le recours administratif préalable obligatoire institué à l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles. L'année 2014, avec environ 6 000 affaires enregistrées, corrobore l'amplification du contentieux de l'allocation.

Après plusieurs tergiversations liées à la montée en puissance du contentieux du RSA, les tribunaux administratifs ont rapidement souligné la nécessité d'un office de pleine juridiction en la matière, en endossant ainsi les prérogatives d'un juge de la légalité et des droits (I), suivant là fidèlement les avis du Conseil d'État LAVIE et POPIN des 7 juillet 2010 et 23 mai 2011. Si cette voie a été bel et bien tracée par la Haute juridiction administrative, elle n'en demeure pas moins parsemée d'incertitudes et de questionnements, conduisant le juge du fond à engager une nouvelle réflexion sur son office, dont il est aisé de se rendre compte grâce à quelques exemples de décisions rendues, tant en première instance qu'en appel (II).



I- Le juge administratif et le contentieux du RSA : l'office « 2 en 1 »

Une des questions centrales qui s'est posée, dès l'année 2009, au juge administratif, réside naturellement dans l'office du juge : recours pour excès de pouvoir, recours de plein contentieux objectif, office hybride ? Plusieurs tribunaux administratifs ont adopté une posture prudente dans la résolution de ces litiges, qui se révélaient relativement nouveaux en premier ressort, posant, au demeurant, des questions de droit inédites et dont l'étendue demeure encore, à ce jour, remarquable. Aussi, nombreuses sont les collectivités départementales mais aussi les juristes du contentieux social à s'être interrogés sur les voies qu'allait emprunter le juge administratif pour appréhender ce nouveau contentieux, qu'il s'agisse de litiges ayant trait à l'ouverture, la suppression, la suspension des droits à l'allocation ou, plus encore, de ceux relatifs à la remise de dette résultant de trop perçus par les allocataires.

Il est tout d'abord peu contestable que le contentieux de l'aide sociale a longtemps échappé à la compétence du juge administratif de droit commun : confiant tour à tour le contentieux de l'aide sociale à des juridictions administratives spécialisées, en particulier à la commission départementale d'aide sociale (CDAS), vouée aujourd'hui à disparaître dans sa forme actuelle et celui de la tarification des établissements au tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale, le législateur a entendu soumettre à des juridictions particulières de l'aide sociale le soin de trancher ce type de litiges, dont la complexité réglementaire est à l'aune de la diversité des situations administratives et sociales qui les sous-tendent. Ce principe avait d'ailleurs conduit les CDAS à examiner, en vertu des articles L. 131-2 et L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles, tous les litiges relatifs à l'allocation du revenu minimum d'insertion. Toutefois, comme l'écrivait Anne COURRÈGES, rapporteur public au Conseil d'État, dans ses conclusions sous l'arrêt M^{me} WATIER (CE, 16 nov. 2009, n° 327236), « les efforts que vous avez pu accomplir pour définir des blocs de compétence au profit de la juridiction de l'aide sociale ne sont pas sans limite : vous avez toujours refusé de consacrer un principe selon lequel tout litige se rattachant directement ou indirectement à l'aide sociale relèverait de la compétence de ces juridictions [...] ». Rompant avec la logique d'action des CDAS, le législateur a alors confié au juge administratif de droit commun, le contentieux de l'allocation RSA, qui avait pourtant été, jusqu'alors, exclu de son champ d'intervention traditionnel. C'est dans ce contexte que la Haute juridiction administrative, saisie d'abord de demandes d'avis contentieux, a été conduite à définir les pouvoirs du juge en la matière et les modalités d'examen des requêtes qui lui sont soumises.

Alors que certains tribunaux administratifs avaient appréhendé ces recours en tant que juge de l'excès de pouvoir, ainsi qu'ils l'avaient d'ailleurs fait lors de la disparition des COTOREP au profit des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), le Conseil d'État a radicalement coupé court à cette tentative. Dans la veine de son avis DOUWENS PRATS (CE, avis, 6 avr. 2007, n°293238), le Conseil d'État a précisé que l'office du juge, par la nature même du contentieux social qui lui est soumis, implique que **ce dernier dispose de pouvoirs larges et étendus, excédant ceux d'un juge de l'annulation**. Les recours en matière de RSA doivent donc être analysés comme des recours de plein contentieux objectif car, compte tenu des contestations formées par les allocataires ou les potentiels demandeurs, il leur importe tout autant de savoir si la décision prise par l'administration les concernant est ou non entachée d'illégalité, que de connaître leurs droits à l'allocation. À cet égard, l'avis du Conseil d'État LAVIE (CE, 7 juill. 2010, n° 337411) précise qu'il appartient au juge non seulement d'apprécier la légalité

de la décision relative au RSA, mais aussi de se prononcer sur les droits effectifs du demandeur à l'allocation jusqu'à la date à laquelle il statue. Le Conseil d'État a ainsi confirmé l'office qu'avait en la matière les CDAS, tel que résultant par exemple de son arrêt WÉRY (CE, 27 mars 2000, n° 200591). Cet office s'étend également aux demandes de remise de dette, résultant de trop perçus par les allocataires, ainsi que l'a précisé par la suite un second avis du Conseil d'État, POPIN (CE, avis, 23 mai 2011, n° 344970). Avant l'intervention de ces deux avis contentieux, les premiers jugements rendus par les tribunaux administratifs n'étaient pas dépourvus d'une certaine frilosité, en se bornant à annuler la décision contestée - qu'il s'agisse de refus d'ouverture de droits ou de remise gracieuse -, le cas échéant pour erreur manifeste d'appréciation, sans aller jusqu'à se prononcer sur les droits du requérant, ainsi que certains observateurs attentifs ont pu le relever. Il n'en demeure pas moins que cette attitude, plus révélatrice de prudence que de réticences, a depuis laissé place à **un large investissement, par les juridictions administratives de première instance, de leur office de juge de plein contentieux**. Dès lors, les tribunaux administratifs ont d'abord été amenés à prendre position sur des questions que soulève traditionnellement l'office du juge de plein contentieux, à **commencer par le caractère opérant, ou non, des moyens de forme et de procédure**. Pour classique qu'elle soit, cette interrogation n'a toutefois jamais reçu de réponse homogène en plein contentieux, et moins encore en contentieux social (voir sur ce point, D. BOTTEGHI et A. LALLET, *Le plein contentieux et ses faux-semblants* : AJDA 2011, p. 156). En réalité, l'on peut aujourd'hui aisément affirmer que la portée des moyens de légalité externe s'avère très limitée ici, à l'égard d'un contentieux dans lequel la place du « juge des droits » va, progressivement, l'emporter sur le rôle du « juge de la légalité ».

En effet, les juges du fond ont, au départ, considéré que de tels moyens étaient opérants et pouvaient conduire à l'annulation « sèche » de la décision litigieuse, comme par exemple dans un jugement TA de Paris, M. BELLEGUIC, n° 1102188 du 12 juin 2012, s'agissant de l'incompétence de l'auteur d'une décision réclamant un trop perçu, ou bien dans un jugement du TA de Nancy, M. HADJ ISA, n° 1000996 du 3 janvier 2012 pour un cas d'incompétence du signataire d'une décision de refus d'ouverture de droits au RSA. D'autres ont, à l'inverse, écarté l'opérance des moyens tirés des vices propres de la décision en cause, notamment l'insuffisance de motivation et se sont directement prononcés sur le fond : v. notamment un jugement du TA de Grenoble, M. COEX, n° 1003763 du 20 mars 2012 ou encore, pour un cas d'inopérance appréhendée sous l'angle de la compétence liée, celui du TA de Marseille, M. BOUKOUSSALA, n° 1008141 du 29 novembre 2011. D'autres, enfin, ont jugé que de tels moyens étaient opérants sans que cette solution ne les conduise toutefois, en présence d'un moyen fondé, à s'en tenir à une éventuelle annulation « sèche » et, ce faisant, se sont déterminés **tant sur la légalité des décisions litigieuses, que sur les droits du demandeur**. Plusieurs jugements TA de Montpellier, M. SAVIGNER, n° 1102418, du 21 février 2012, TA de Caen, M^{me} MOLONEY, n° 1001118 du 10 juin 2011, ou bien encore TA de Lyon, M^{me} VIGNEAU, n° 1005518 du 15 mai 2012 témoignaient alors de ce raisonnement en deux temps. La diversité de ces situations renvoie inévitablement au point de savoir si le juge du RSA est un seul « juge de légalité », un seul « juge des droits » ou, bien mieux, un « juge de la légalité et des droits » ?

Le Conseil d'État a fini par trancher cette question délicate, qui avait fait couler « beaucoup d'encre » en 2012. Par une décision de section M^{me} LABACHICHE, (CE, sect., 27 juill. 2012, n° 347114), **le juge administratif précise la portée des moyens articulés par les requérants dans le cadre des recours de plein contentieux relatifs au RSA**. Saisi d'un pourvoi en cassation par M^{me} LABACHICHE contre une décision de la Commission centrale d'aide sociale (CCAS) prise sous l'empire du RMI, le Conseil d'État propose dans son arrêt rendu aux conclusions pédagogiques de M^{me} Claire LANDAIS, une lecture pragmatique de l'office du juge de plein contentieux, qui doit principalement être appréhendé comme un juge des droits et non comme un juge de la légalité. Cette position constitue, à vrai dire, un « retour aux sources » rompant, en partie seulement, avec la ligne jurisprudentielle des avis LAVIE et POPIN et prend surtout une certaine distance avec la décision



ancienne, mais néanmoins remarquée, WÉRY. Rappelons qu'à l'époque, le Conseil d'État avait déjà jugé « qu'il appartient aux juridictions de l'aide sociale non seulement d'apprécier la légalité de la décision prise par le préfet [...], mais encore de se prononcer elles-mêmes sur le bien-fondé de la demande de l'intéressé [...] ». Dans cette nouvelle décision, en tous points applicables au RSA, le Conseil d'État précise tout d'abord, que « lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, **détermine les droits d'une personne à l'allocation de revenu minimum d'insertion**, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette prestation d'aide sociale qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, **non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé** sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction... ». L'on remarquera d'emblée la disparition définitive de l'expression « non seulement d'apprécier » substituée par « non de se prononcer », excluant par conséquent l'utilité de l'appréciation de la légalité en la matière, ainsi que l'avaient au demeurant laissé sous-entendre certains tribunaux administratifs dans plusieurs jugements rendus en 2011. À cet égard, les moyens tirés de ce que la décision du président du conseil général mettant fin aux droits d'un allocataire du RSA a été signée par une autorité administrative incompétente, ou même de ce que celle-ci ne serait pas motivée sont **clairement inopérants**, dès lors que ces moyens ne peuvent avoir une quelconque influence sur les **droits réels** du demandeur à l'allocation. Mais l'on remarque aussi que la décision prend le soin de borner l'inopérance des moyens aux seuls « vices propres de la décision attaquée », ce qui implicitement autorise encore le juge à examiner la légalité interne, laquelle reste déterminante tant pour juger de la légalité que pour déterminer les droits réels du demandeur.

Le Conseil d'État vient dès lors confirmer que le juge du contentieux du RSA doit, en principe, non plus se prononcer sur la légalité externe des décisions de suppression ou de suspension soumises à son examen mais doit se déterminer, surtout et seulement, sur les droits du demandeur à l'allocation. De ce point de vue, il remet partiellement en cause la jurisprudence établie dans l'arrêt TORDO (CE, 23 avr. 2007, n° 284024), lequel avait jugé « qu'il en résulte, notamment, que le juge de l'aide sociale est tenu d'examiner le bien-fondé des moyens tirés des vices propres des décisions administratives litigieuses ».

Par ailleurs, la décision M^{me} LABACHICHE prend le soin d'aménager un régime contentieux pour **les décisions remettant en cause des paiements déjà effectués par l'administration en faveur de l'allocataire**, autrement dit des décisions d'indu de RMI/RSA. Il juge en effet à la différence des décisions déterminant les droits de l'allocataire, « qu'en revanche, lorsque le recours est dirigé contre une décision qui, **remettant en cause des paiements déjà effectués**, ordonne la récupération de montants d'allocation de revenu minimum d'insertion que l'administration estime avoir été indument versés, il appartient au juge d'examiner d'abord **les moyens tirés, le cas échéant, des vices propres de cette décision pour en prononcer**, s'il y a lieu, l'annulation... ».

Cette solution d'exception, laquelle consacre l'opérance des vices propres des décisions de répétition de l'indu, n'apparaît pas illogique au sein du régime contentieux ainsi édifié, dès lors que les indus de RSA, qui peuvent également être regardés comme des décisions de recouvrement de sommes déjà versées aux allocataires par l'administration, suivent ici le même régime juridique que les décisions portant titre de perception émanant des collectivités

territoriales. Le Conseil d'État admet en conséquence l'opérance, par exemple, du moyen tiré de l'incompétence, et prévoit également la possibilité pour le juge de plein contentieux de statuer lui-même sur les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée. Cet arrêt s'avère, dès lors, empreint de réalisme mais aussi de nuances. L'on peut voir plusieurs applications faites par les tribunaux et les cours administratives d'appel en 2014 : v. en ce sens un jugement du TA de Lille, M. RADI, n° 1301110 du 10 juillet 2014 retenant l'incompétence de l'auteur de l'acte, s'agissant d'un indu de prime de revenu de solidarité active. De même, il y a lieu de relever l'opérance, tout aussi logique, de la méconnaissance de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 s'agissant d'une décision d'indu, pour une application récente CAA de Paris, M. MASSELOT, n° 13PA00420 du 22 avril 2014. Le TA d'Orléans relève également l'insuffisance de motivation s'agissant d'un indu de RSA « socle », dans un jugement circonstancié, M^{me} DUVAL, n° 1300134 du 28 avril 2014. À l'inverse, le même moyen d'incompétence et d'autres vices propres seront inopérants lorsqu'il s'agit de déterminer les droits d'une personne au RSA pour l'avenir, v. TA de Paris, M. DAMIOT, n° 1219604 du 10 avril 2014 ou encore CAA de Paris, M. BATTEAU, n° 13PA00732 du 17 février 2014. Ici, le juge administratif attache du prix à combiner une technique de contrôle du juge de l'excès de pouvoir, qui rend justice aux garanties voulues par le législateur, et les pouvoirs du contentieux de pleine juridiction, indissociables de la finalité particulière de l'intervention du juge de l'aide sociale. L'on peut noter enfin que le contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation, traditionnellement lié à l'office du seul juge de l'excès de pouvoir, trouve tout de même, avec le RSA, aussi un écho favorable en plein contentieux, à l'occasion du contrôle de l'application faite par l'administration de la dérogation prévue par l'article L. 262-8 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), même si cela demeure, semble-t-il, une exception, un « flot d'excès de pouvoir » en plein contentieux, pour reprendre l'expression de M^{me} LANDAIS, rapporteur public sous l'avis du Conseil d'État, POPIN, précité.

II- Les décisions prises par les juges du fond témoignent d'une diversité sans cesse renouvelée

Plusieurs questionnements demeurent en 2015 et l'essor du contentieux de l'allocation reste entier. Certes, dès lors que le juge de plein contentieux est conduit à se prononcer au fond, en attribuant ou en refusant des droits, le fait de censurer des irrégularités de forme est sans portée sur l'issue de la décision juridictionnelle. Si ce constat plaide pour une inopérance totale des moyens de légalité externe, il trouve, toutefois, un tempérament s'agissant des irrégularités ayant privé les demandeurs de garanties procédurales importantes, pour lesquelles une annulation « sèche » pourrait se concevoir. Ainsi, plusieurs tribunaux administratifs ont été conduits à nuancer la portée de l'arrêt M^{me} LABACHICHE, s'agissant de décisions procédant à la suspension de droits au RSA, en jugeant que de telles décisions encourent l'annulation « sèche » si préalablement à leur édicton, l'administration a méconnu une garantie procédurale substantielle offerte à l'allocation. Il en est ainsi lorsque l'administration s'exonère du passage de l'allocataire devant l'équipe pluridisciplinaire, prévue à l'article L. 262-39 du code de l'action sociale et des familles, avant toute décision de suspension temporaire de droits laquelle constitue une sanction administrative, v. en ce sens TA de Lyon, M. LIROLA, n° 1005172 du 20 novembre 2012. Ce jugement, qui opère une véritable « danthonisation » (CE, DANTHONY et autres, n° 335033, 23 décembre 2011) de l'arrêt M^{me} LABACHICHE, juge que la décision prise à l'issue d'une procédure irrégulière, en ce qu'elle méconnaît une garantie procédurale importante pour l'allocataire, doit être annulée, alors même qu'il s'agit d'un moyen de légalité externe, conduisant à renvoyer sèchement l'administration devant sa propre procédure.

Notons toujours en **matière d'opérance des vices propres, que le sort des décisions portant refus de remise de dette n'a pas été encore tranché**. Certaines cours administratives d'appel considèrent que l'incompétence de l'auteur d'une décision de refus de remise gracieuse de dette par l'administration est un moyen opérant, v. sur ce point CAA de Lyon, M^{me} FRÉCHARD, n° 12LY00960 du 10 janvier 2013 et ce, alors même que le



juge administratif dispose lui-même du pouvoir d'admettre à la remise partielle ou totale de dette de RSA. Un raisonnement similaire sur la motivation du refus de remise de dette a été également observé, v. implicitement un arrêt de la CAA de Bordeaux, M^{me} TALEB, n° 13BX01165 du 14 janvier 2014. Mais d'autres juridictions l'ont clairement écarté comme inopérant, bien avant la décision M^{me} LABACHICHE, par exemple TA de Grenoble, M^{me} TROMP, n° 1103005 du 13 décembre 2011. Dans ce jugement, les juges grenoblois indiquent clairement que « les circonstances que la décision rejetant la demande de remise gracieuse aurait été signée par un agent ne justifiant pas d'une délégation régulière de signature et comporterait une motivation insuffisante sont sans incidence sur le bien-fondé de la dette de M^{lle} TROMP, comme sur son droit à en obtenir la remise ». D'autres juges de première instance ont relayé cette position, y compris postérieurement à l'intervention de l'arrêt M^{me} LABACHICHE, v. encore en ce sens TA d'Orléans, M^{me} ZAKARIAN, n° 1202496 du 13 juin 2013. Il est vrai que l'arrêt du 27 juillet 2012 M^{me} LABACHICHE **reste muet sur les décisions de refus de remise de dette**, lesquelles n'étaient pas en cause dans l'instance devant la Haute juridiction.

Mais **c'est surtout sur le terrain de la remise de dette de RSA que les juges du fond** ont été amenés à rendre le plus grand nombre de décisions. Après plusieurs tergiversations s'agissant de la mauvaise foi eu égard à la remise de dette, il est désormais établi que l'administration et partant, le juge, ne peuvent admettre un requérant à une remise de dette de RSA, **lorsque les deux conditions que sont l'absence de fausse déclaration (autrement dit la bonne foi) et la situation de précarité sociale, économique ou financière du demandeur, ne sont pas réunies**. La qualification juridique de fausse déclaration précède l'examen de la situation de précarité. Ainsi, commet une erreur de droit le tribunal qui juge une demandeuse précaire et l'admet à une remise alors qu'il résulte de l'instruction qu'elle a effectué une fausse déclaration : v. sur ce point un arrêt précurseur, de la CAA de Nancy, département de Meurthe-et-Moselle, n° 11NC00715 du 23 avril 2012 aux conclusions de Michel WIERNASZ. La Cour rejoint parfaitement ici la ligne jurisprudentielle de l'avis du CE, M^{me} POPIN, n° 344970 du 23 mai 2011, selon laquelle il appartient au juge, s'agissant des demandes de remise de dette de RSA, de « rechercher si, au regard des circonstances de fait existant à la date de sa propre décision, **la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi** justifient que lui soit accordée une remise ou une réduction supplémentaire ». Les juges d'appel du grand Est ont été rejoints par d'autres cours administratives d'appel, v. par exemple un arrêt de la CAA de Douai, M^{me} MARQUILLIE, n° 12DA00250 du 7 mars 2013. Lorsque la bonne foi résulte de l'instruction, le juge peut admettre à une remise de tout ou partie de la dette restante, v. par exemple TA de Montpellier, M^{me} CABANIÉ, n° 1301781 du 15 juillet 2014, ou à la possibilité d'un étalement de la dette par mensualités réduites, sans pour autant faire bénéficier le demandeur d'une remise : TA de Besançon, M^{me} NGUYEN, n° 1101538 du 28 février 2013, rejoignant la position « avant-gardiste » des juges grenoblois (v. encore TA de Grenoble, M^{me} BETEMPS, n° 1202269 du 14 juin 2013). D'autres juges de première instance refusent toutefois de procéder à l'étalement dont il s'agit, v. TA de Toulon, M. POLLET, n° 1202709 du 7 novembre 2013. Les tribunaux administratifs de Marseille et de Montpellier empruntent d'ailleurs la même position. Pourtant, la cour administrative d'appel de Lyon confirme un étalement possible de la dette de RSA, même en cas de fausse déclaration, v. sur ce point son arrêt M. LEMETTRE, n° 12LY01887 du 7 mai 2013, mais cette solution apparaît, pour le moment, isolée en matière de RSA. Mais le caractère pragmatique de l'action du juge dans le champ de la remise demeure entier. Ainsi faut-il signaler un jugement du TA de Besançon, avant-gardiste, M^{me} PETITJEAN, n° 1300416 du 10 juillet 2014 (AJDA, n°31, page 1789), qui envisage **la possibilité d'admettre à la remise de**

dette tant dans le champ du RSA (possible) que dans celui de l'APL (admis pour la première fois en plein contentieux), alors que le contentieux de la remise de cette allocation relève encore **de l'excès de pouvoir** et du contrôle restreint de l'erreur manifeste, v. sur ce point avis CE, M. RAVELLE-CHAPUIS, n° 353395 du 7 mars 2012. Nul doute que l'émergence du juge unique social et la montée en charge du plein contentieux du RSA incitent désormais à une telle approche.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles donnent lieu à une abondante série de décisions, en particulier sur la condition de détention d'un titre de séjour avec autorisation de travail depuis au moins cinq ans, imposée au ressortissant étranger issu des pays tiers à l'UE. Ainsi, est fréquemment invoquée la violation du **principe constitutionnel d'égalité** entre les demandeurs mais ce moyen est voué au rejet. En effet, le législateur peut tout à fait subordonner à une condition de résidence stable et durable, équivalente en l'espèce à cinq ans de séjour, l'accès au régime de l'allocation RSA : tel est le sens de la décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011 qu'a rendue le Conseil constitutionnel justement sur la condition de résidence de cinq ans.

Ces éléments rejoignent, plus généralement, l'exigence législative ou réglementaire d'une condition de résidence stable et régulière en matière de prestations sociales ou médicales. Restée encore en 2012 en suspens, la question de l'admission des ressortissants de l'Union européenne au RSA, notamment sur le point de savoir si les ressortissants de l'UE disposaient d'un droit presque « inconditionnel » au RSA, dès lors que la condition de résidence de cinq ans de séjour avec autorisation de travail, imposée aux ressortissants des pays tiers, ne leur est pas applicable en vertu de l'article L. 262-6 du Code de l'action sociale et des familles. Cet article prévoit en effet que « par exception... le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse **doit remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande** ». Très logiquement dans une décision, Département du Gard, n° 357468 du 26 novembre 2012, le juge administratif précise que le ressortissant de l'UE peut accéder au RSA s'il détient un titre de séjour français en cours de validité à la date où il forme sa demande de RSA ou dans le cas où il ne dispose pas de ce titre (ceci n'étant pas une obligation formelle pour les personnes issues de l'UE), s'il remplit dans les faits l'une des conditions posées à l'article L. 121-1 du code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce dernier article prévoit, entre autres cas, la condition d'exercice effectif d'une activité professionnelle en France (1°) ou alternativement, la condition de ressources suffisantes pour lui et sa famille (2°). Les juges du fond en font une application désormais récurrente. Plusieurs interrogations ont été par ailleurs levées, s'agissant des durées de séjour à l'étranger des bénéficiaires du RSA, lorsqu'elles excèdent trois mois sur une période de douze mois, v. en ce sens CE, département de Loir et Cher, n° 357900 du 30 avril 2014.

Au final, force est de constater qu'entre 2010 et 2014, ce ne sont pas moins de trois avis contentieux ainsi qu'une dizaine d'arrêts qui ont été rendus par le Conseil d'État dans le champ du RSA. Ce mouvement, qui témoigne d'une certaine vigueur dans le champ du contentieux social, est désormais en marche et ce, malgré la suppression, sans doute regrettable (?), depuis le décret du 13 août 2013, de l'appel devant la cour administrative d'appel pour ce qui concerne l'ensemble des contentieux sociaux. Nul doute que cette expansion du contentieux social en général et de celui du RSA en particulier, sera amplifiée au travers des dispositions à venir, modifiant la répartition des compétences juridictionnelles « sociales », et issues de l'article 55 du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement de la population, actuellement en cours d'adoption.