

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

**N°1704240**

---

M. E. A...  
Mme H. B...épouse A...

---

Mme Vosgien  
Rapporteure

---

Mme Fullana  
Rapporteure publique

---

Audience du 8 octobre 2019  
Lecture du 29 octobre 2019

---

Aide juridictionnelle totale  
Décision n°2017/002872 du 19 avril 2017

---

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 mai 2017, M. E. A... et Mme H. B...épouse A..., représentés par Me Clarisse Ouedraogo, doivent être regardés comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le président du conseil départemental de Seine-et-Marne a implicitement confirmé la décision de la caisse d'allocations familiales (CAF) de ce département du 4 novembre 2016 en tant qu'elle leur notifie un trop perçu à leur profit d'un montant de 9 923,05 euros au titre du revenu de solidarité active pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2015 au 28 février 2016, ainsi que la décision de la CAF de Seine-et-Marne du 4 novembre 2016 en tant qu'elle leur notifie un trop perçu à leur profit d'un montant de 503,08 euros au titre de la prime exceptionnelle de fin d'année versée en décembre 2015 et leur inflige une pénalité administrative pour fraude d'un montant de 1 200 euros ;

2°) de les décharger des sommes restant dues à ce titre ;

3°) d'enjoindre à la caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne de leur rembourser toutes les sommes retenues à ce titre depuis le mois d'avril 2017 dans un délai d'un mois à compter de la date de notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Melun

(8<sup>ème</sup> chambre)

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à leur conseil, Me Clarisse Ouedraogo, au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Ils soutiennent que la décision du 4 novembre 2016 n'indique pas sur quelle période M. A... aurait perçu sur son compte bancaire des salaires qu'ils n'auraient pas déclaré trimestriellement, ils rencontraient déjà de nombreuses difficultés avec la CAF qui leur avait notifié en mars 2016 un trop perçu d'un montant de 30 000 euros, cette dette figurait dans leur plan de surendettement et la commission de surendettement a décidé le 31 mai 2016 d'orienter leur dossier vers un rétablissement personnel, recommandation qui a été notifiée à tous les créanciers, dont la CAF de Seine-et-Marne, qui n'ont formulé aucune contestation tel que cela résulte de l'ordonnance du tribunal de grande instance de Melun du 23 septembre 2016, dans ces conditions la mesure de rétablissement personnel a acquis force exécutoire ce qui a entraîné l'effacement des dettes antérieures, comme le confirme le service de surendettement des particuliers du tribunal d'instance de Melun dans son courrier du 19 avril 2017, ne pouvant se fonder sur sa décision antérieure de mars 2016 pour procéder à des retenues, la CAF leur a notifié une nouvelle dette et une fraude non justifiées dès lors que M. A... a remis lors d'un entretien avec la CAF en décembre 2015 ses trois bulletins de paie de juillet, août et septembre 2015 pour des salaires nets respectifs de 655,84 euros, 681,24 euros et 1 416,88 euros, qui correspondant aux seuls revenus qu'il a perçus en 2015, ses relevés de compte bancaire de janvier 2015 à janvier 2016 attestent qu'il n'a déposé aucun autre chèque sur son compte.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 25 juin 2018 et 2 octobre 2019, le département de Seine-et-Marne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les époux A... ne sont pas fondés.

La préfète de de Seine-et-Marne, à qui la requête a été communiquée le 22 mai 2019, n'a pas défendu.

Par une lettre du 7 février 2019, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions dirigées contre la pénalité administrative prononcée le 4 novembre 2016 par le directeur de la caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne en application de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

Les époux A... ont été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 19 avril 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la sécurité sociale ;
- 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 Vosgien, rapporteure,

- les conclusions de Mme Fullana, rapporteure publique,
- et les observations de Me Ouedraogo, représentant les époux A...

Considérant ce qui suit :

1. Les époux A..., allocataires du revenu de solidarité active et de la prime exceptionnelle de fin d'année, ont été informés, par un courrier du 4 novembre 2016 de la caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne, de la constitution d'un trop-perçu à leur profit d'un montant de 10 426,13 euros dont 9 923,05 euros au titre du revenu de solidarité active pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2015 au 28 février 2016 et 503,08 euros au titre de la prime exceptionnelle de fin d'année versée en décembre 2015, ainsi que de la décision de leur infliger une pénalité administrative de 1 200 euros. Par leur requête les époux A... doivent être regardés comme demandant l'annulation de la décision par laquelle le président du conseil départemental de Seine-et-Marne a implicitement confirmé cette décision de la CAF en tant qu'elle leur notifie l'indu susvisé au titre du RSA ainsi que cette même décision de la CAF en tant qu'elle leur notifie l'indu au titre de la prime exceptionnelle de fin d'année et leur inflige une pénalité administrative d'un montant de 1 200 euros, de les décharger des sommes restant dues et d'enjoindre à la CAF de leur rembourser toutes les sommes déjà retenues à ce titre depuis avril 2017.

Sur les conclusions relatives à la pénalité administrative infligée en application de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale :

2. Aux termes de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019 : « I.- *Peuvent faire l'objet d'un avertissement ou d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné : / 1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée ; / 2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée ; / 3° L'exercice d'un travail dissimulé, constaté dans les conditions prévues à l'article L. 114-15, par le bénéficiaire de prestations versées sous conditions de ressources ou de cessation d'activité ; / 4° Les agissements visant à obtenir ou à tenter de faire obtenir le versement indu de prestations servies par un organisme mentionné au premier alinéa, même sans en être le bénéficiaire ; / (...) / La mesure prononcée est motivée et peut être contestée devant le tribunal de grande instance spécialement désigné en application de l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire.* ». Aux termes 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. La juridiction compétente pour connaître des recours à l'encontre des contraintes délivrées par le président du conseil départemental est la juridiction administrative.* ». Aux termes de l'article L. 262-13 du même code : « *Le conseil départemental peut déléguer l'exercice de tout ou partie des compétences du président du conseil départemental en matière de décisions individuelles relatives à l'allocation aux organismes chargés du service du revenu de solidarité active mentionnés à l'article L. 262-16.* ».

3. Il résulte de de ces dispositions que le directeur de la CAF et le président du conseil départemental d'un même département bénéficient de compétences potentiellement concurrentes en matière de sanction administrative infligée à un allocataire du revenu de solidarité active (RSA) en cas de fausses déclarations ou omission délibérée de déclaration, l'une et l'autre relevant respectivement de la compétence des juridictions judiciaires et administratives. Toujours en matière de RSA, le directeur de la CAF peut également être compétent pour infliger de telles sanctions administratives, soit en propre sur le fondement de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, soit sur délégation du conseil départemental sur le fondement des articles L. 262-13 et 52 du code de l'action sociale et des familles.

4. Si le département invoque en défense les dispositions de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles comme fondement de la décision du directeur de la CAF de Seine-et-Marne du 4 novembre 2016 infligeant une sanction administrative aux époux A..., cette même décision ne précise pas son fondement textuel alors qu'elle concerne une pénalité infligée à la suite d'un indu constaté au titre du revenu de solidarité active mais également de la prime exceptionnelle de fin d'année, pour laquelle il ne peut agir sur délégation du conseil départemental dès lors que cette dernière est versée pour le compte de l'Etat. Dans ces conditions, et en l'absence de tout autre élément, cette décision doit être regardée comme ayant été prise par le directeur de la CAF en vertu de ses compétences propres sur le fondement de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale. Les pénalités administratives prononcées en application de ces dispositions relèvent de la compétence du tribunal de grande instance. Ainsi, les conclusions des époux A... tendant à l'annulation de la décision du 4 novembre 2016 du directeur de la caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne en tant qu'elle leur inflige une pénalité administrative d'un montant de 1 200 euros sur le fondement de l'article L. 114-17 du code précité ne relèvent pas de la compétence du tribunal administratif. Par suite, elles doivent être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

#### Sur l'annulation des dettes et le remboursement effectué par la CAF :

5. Le département a produit en cours d'instance deux courriers de la CAF de Seine-et-Marne, qui lui ont été adressés les 2 et 3 octobre 2019, indiquant que, suite à sa demande et compte tenu de la décision du tribunal d'instance de Melun du 23 septembre 2016 concernant la procédure de rétablissement personnel des époux A..., la totalité de leurs dettes ont été annulées à hauteur de 29 480,79 euros, dont celles résultant des indus litigieux de RSA et de prime exceptionnelle de fin d'année d'un montant respectif de 9 923,05 et 503,08 euros et qu'il a été procédé au remboursement des retenues effectuées sur leurs prestations pour la somme totale de 4 318,18 euros. Il est également produit à l'appui de ces courriers des extraits du logiciel de gestion de la CAF mentionnant des remboursements opérés sur le compte de Mme A... en juillet 2016, juin et juillet 2017 pour la somme totale de 4 318,18 euros. Toutefois, le deuxième courrier précise que cette décision aurait été notifiée aux intéressés mais qu'aucun courrier ne leur a été adressé pour l'effacement de leurs dettes. En dépit de la demande du tribunal, aucun justificatif de la notification faite aux époux A... d'une quelconque décision annulant leurs dettes au titre des indus litigieux n'est versé aux débats alors que ceux-ci ont fermement contesté à l'audience avoir reçu une telle décision. Par ailleurs, ces derniers contestent également avoir été remboursés des retenues déjà opérées à ce titre sur leurs prestations et les seuls éléments produits en défense ne permettent pas d'établir le lien entre les sommes reversées en juillet 2016, juin et juillet 2017 à hauteur de 4 318,18 euros et les retenues opérées au titre des indus litigieux. Dans ces conditions, la requête n'a pas perdu son objet et il convient d'y statuer.

Sur la contestation de l'indu de revenu de solidarité active et de prime exceptionnelle de fin d'année :

6. Pour contester le bien-fondé de l'indu de RSA et de prime exceptionnelle de fin d'année d'un montant de 10 426,13 euros pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2015 au 28 février 2016, les requérants se prévalent d'une ordonnance du tribunal d'instance de Melun du 23 septembre 2016 conférant force exécutoire à la recommandation de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire faite par la commission de surendettement des particuliers. Le département fait valoir en défense que les dettes des époux A... résultant des indus en litige ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de sécurité sociale ne peuvent être effacées et qu'ayant été notifiées postérieurement à cette ordonnance, le 4 novembre 2016, elles ne figurent pas en annexe de celle-ci et ne sont, dès lors, pas concernées par l'effacement des seules dettes qui ont été déclarées au cours de cette procédure.

7. D'une part, l'article L. 711-4 du code de la consommation prévoit que sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale énumérés à l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale. Dans sa version applicable au litige, l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale ne vise que « *les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, les caisses assurant le service des congés payés et l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail* », soit Pôle emploi. Les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises à l'égard de l'Etat, des départements ou des CAF en leur qualité de gestionnaire du RSA et de la prime exceptionnelle de fin d'année ne sont donc pas concernées par ces dispositions et la dette litigieuse n'étant pas protégée, elle est susceptible d'être effacée.

8. D'autre part, le traitement des situations de surendettement est régi par les dispositions des articles L. 711-1 et suivant du code de la consommation, dont il résulte que la commission de surendettement des particuliers, saisie à la demande du débiteur, qui doit faire connaître les éléments d'actif et de passif de son patrimoine, dresse un état de l'endettement de l'intéressé, le cas échéant, après avoir fait publier un appel aux créanciers. Dans l'hypothèse où la commission prescrit un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire à défaut de patrimoine du débiteur, et en l'absence de contestation des créanciers informés de la procédure, le tribunal d'instance prend une ordonnance conférant force exécutoire à ladite recommandation de la commission entraînant l'effacement de toutes les dettes non professionnelles arrêtées à la date de l'ordonnance, à l'exception des créances protégées. Le greffe du tribunal procède ensuite à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été informés de la procédure de former tierce opposition. A défaut de recours de ces derniers dans les délais prescrits, les créances sont éteintes. Dans ces conditions, ce sont bien toutes les dettes non professionnelles existantes à la date de l'ordonnance, y compris celles qui n'auraient pas été déclarées, qui sont effacées.

9. Ainsi qu'il a été dit précédemment les indus en litige portent sur la période du 1<sup>er</sup> juin 2015 au 28 février 2016, soit une période antérieure à l'ordonnance susvisée du 23 septembre 2016. Il n'est pas contesté que la CAF de Seine-et-Marne, informée de cette procédure de redressement personnel puisqu'une autre dette contractée à son égard, résultant d'indus constatés pour la période de 2012 à 2015 et transférée de la CAF du Loiret, y était déclarée, n'a formulé aucune contestation sur la recommandation de la commission ni de recours contre l'ordonnance du tribunal d'instance. Par ailleurs, la circonstance que les indus litigieux n'auraient pas été déclarés au cours de cette procédure et n'ont été notifiés aux intéressés que

le 4 novembre 2016 est sans incidence, dès lors que cette dette existait bien à la date de l'ordonnance. A cet égard, il résulte de l'instruction que celle-ci a même été constatée bien antérieurement, à l'issue d'un contrôle effectué lors d'une visite au domicile des requérants le 14 décembre 2015 et d'un rapport établi le 25 janvier 2016 qui a entraîné un recalcul des droits dont il a résulté le trop-perçu en litige, dont une première partie leur a été notifiée à hauteur de 5 385,57 euros dans un courrier du 9 mars 2016. La dette résultant des indus en litige a donc été effacée par l'ordonnance susvisée du tribunal d'instance de Melun du 23 septembre 2016 et les époux A... sont, dès lors, fondés à demander l'annulation des décisions attaquées.

10. Il ne résulte pas de l'instruction que les retenues déjà opérées au titre des indus litigieux auraient permis de récupérer la totalité de ceux-ci. Par suite, les requérants sont également fondés à réclamer la décharge des sommes restant dues n'ayant pas fait l'objet de retenues à ce titre.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Eu égard au motif d'annulation des décisions attaquées, l'exécution du présent jugement implique nécessairement que l'Etat et le département de Seine-et-Marne, respectivement compétents en matière de prime exceptionnelle de fin d'année et de RSA, procèdent, chacun en ce qui les concerne, au remboursement des sommes déjà retenues au titre des indus litigieux. Par suite, il y a lieu d'enjoindre à l'Etat et au département de Seine-et-Marne de procéder, chacun en ce qui les concerne, et le cas échéant par l'intermédiaire de la CAF en sa qualité de gestionnaire desdites allocations, au remboursement des sommes déjà retenues au titre des indus litigieux dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a, en revanche, pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 :

12. Les époux A... ont obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, leur avocat peut se prévaloir des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991. Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à leurs conclusions présentées sur ces fondements.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les conclusions des époux A... tendant à l'annulation de la décision de la caisse d'allocations familiales (CAF) de Seine-et-Marne du 4 novembre 2016 en tant qu'elle leur inflige une pénalité administrative d'un montant de 1 200 (mille deux cents) euros sur le fondement de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent.

Article 2 : La décision du président du conseil départemental de Seine-et-Marne ayant implicitement confirmé la décision de la CAF de ce département du 4 novembre 2016 en tant qu'elle notifie aux époux A... un trop perçu à leur profit d'un montant de 9 923,05 euros (neuf mille neuf cent vingt-trois euros et cinq centimes) au titre du revenu de solidarité active pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2015 au 28 février 2016 est annulée.

~~Article 3~~ : La décision de la CAF de Seine-et-Marne du 4 novembre 2016 existant bien à la date aux époux A... un trop perçu à leur profit d'un montant de 503,08 euros (cinq cent trois euros et huit centimes) au titre de la prime exceptionnelle de fin d'année versée en décembre 2015 est annulée.

Article 4 : Les époux A... sont déchargés des sommes restant dues n'ayant pas fait l'objet de retenues au titre des indus visés aux articles 2 et 3.

Article 5 : Il est enjoint à l'Etat et au département de Seine-et-Marne, respectivement compétents en matière de prime exceptionnelle de fin d'année et de RSA, de procéder, chacun en ce qui les concerne, et le cas échéant par l'intermédiaire de la CAF en sa qualité de gestionnaire desdites allocations, au remboursement des sommes déjà retenues au titre des indus visés aux articles 2 et 3 dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.