

Conclusions sur l'affaire n° 2002047 Mme M... B...

Rapporteur : Marjolaine Potin

Rapporteur public : Julie Salenne-Bellet

Monsieur le président, madame et monsieur les conseillers,

Mme M... B... percevait une aide au logement depuis septembre 2012.

A la suite de son déménagement en septembre 2015, elle a formulé une demande d'aide pour sa nouvelle adresse et a perçu l'allocation de logement social.

Le 20 septembre 2019, la caisse d'allocation familiales (CAF) de Seine-et-Marne a diligenté un contrôle, qui a révélé que Mme M... B... vivait maritalement avec M. R... depuis son déménagement de septembre 2015.

Par une décision du 24 novembre 2017, la CAF de Seine et Marne a notifié à Mme M... B... un indu total d'un montant de 3 855,22 euros, comprenant un indu de 3 468,73 euros au titre de l'allocation de logement social pour la période allant du 1^{er} décembre 2015 au 31 août 2017.

La requérante n'ayant pas remboursé l'indu, la CAF lui a adressé deux mises en demeure les 10 janvier et 11 avril 2018.

Les retenues effectuées sur les prestations sociales de Mme M... B... ont permis de ramener cet indu à la somme de 2 612, 90 euros mais cette dernière ne percevant plus d'allocation depuis le 1^{er} janvier 2019, les retenues n'ont pas pu continuer.

La CAF a donc délivré une contrainte le 14 février 2020 à son encontre, afin de lui réclamer le remboursement de la somme de 2 612, 90 euros.

Par la présente requête, qui vient d'être appelée sous le numéro 202047, Mme M... B... vous demande d'annuler la contrainte émise le 14 février 2020.

A/ Avant d'examiner les moyens soulevés par la requérante, vous devrez déterminer votre compétence.

En effet, vous savez que la juridiction administrative n'a pas été toujours compétente pour connaître des indus d'allocation de logement social.

Cette compétence vous a été dévolue par l'article L. 825-1 du code de la construction et de l'habitation, crée par l'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019, qui dispose que « (...) *les recours dirigés contre les décisions prises en matière d'aides personnelles au logement et de primes de déménagement par les organismes mentionnés à l'article L. 812-1 sont portés devant la juridiction administrative.* ».

S'agissant de l'application de ces dispositions dans le temps, l'article 23 de l'ordonnance du 17 juillet 2019 dispose que « (...) *II.-Entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2020 : 1° Les dispositions du chapitre V du titre II du livre VIII du code de la construction et de l'habitation, annexées à la présente ordonnance ; ces dispositions s'appliquent aux décisions des organismes payeurs mentionnées au 1° de l'article L. 825-3 du code de la construction et de l'habitation annexé à la présente ordonnance, prises à partir du 1^{er} janvier 2020 (...). Les décisions prises avant le 1^{er} janvier 2020 en matière d'allocation de logement demeurent soumises aux dispositions applicables en matière de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole prévues aux articles L. 142-1 et suivants du code de la sécurité sociale. (...)* ».

Ces dispositions nous semblent claires, la juridiction administrative est compétente pour toutes les décisions relatives à l'allocation de logement social postérieures au 1^{er} janvier 2020, y compris les contraintes.

Effectivement, la contrainte est une décision prise par le directeur de l'organisme payeur au titre des aides personnelles au logement, relevant du 1° de l'article L. 825-3 du code de la construction et de l'habitation.

Voyez par exemple : **TA Lille ordonnance 6 février 2020**, n° 2000565, C+ ;

C'est ainsi que saisi de deux contraintes, l'une antérieure au 1^{er} janvier 2020 et l'autre postérieure à cette date, le tribunal administratif de Marseille a renvoyé la première au juge judiciaire et a statué sur le bien-fondé de la seconde.

Voyez en ce sens : **TA Marseille 16 juillet 2021**, n° 2006270.

Les collègues se placent majoritairement à la date de la contrainte pour déterminer la compétence de la juridiction administrative.

Voyez par exemple : **TA Lille 24 décembre 2021**, n° 2004683 ; **TA Dijon 6 juillet 2021**, n° 2003327 ; **TA Marseille 25 juin 2021**, n° 2005129.

Mais vous vous doutez bien que si nous concluons sur cette affaire et si nous nous posons la question de la compétence de la juridiction administrative, c'est que cette question peut poser quelques difficultés.

En effet, certains collègues ne prennent pas en considération la date de la contrainte mais la date initiale de l'indu.

Voyez par exemple **TA Toulouse ordonnance 14 décembre 2021**, n° 2005004 ; **TA de Paris 11 mars 2021**, n° 2011931.

Toutefois, ces dernières positions ne nous convainquent guères pour plusieurs raisons.

La première est que l'article 23 de l'ordonnance du 17 juillet 2019 mentionne très clairement les décisions prises après le 1^{er} janvier 2020. Or, les jugements précités mentionnent que le transfert de compétence « *ne concerne que les décisions relatives à ces allocations nées à compter du 1^{er} janvier 2020* », ce qui nous semble dénaturer les textes.

La seconde est que cette solution nous semble source de complexité car elle implique de remonter à la première décision constatant l'indu pour déterminer quelle juridiction est compétente, alors que la chronologie des décisions n'est pas toujours possible à retracer.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de suivre la majorité de vos collègues et de considérer que la contrainte attaquée ayant été délivrée après le 1^{er} janvier 2020, la juridiction administrative est compétente pour en connaître.

B/ Les autres questions préalables ne posant pas de difficultés, vous en viendrez au fond de la requête.

La requérante soutient que l'indu réclamé n'est pas fondé dès lors qu'elle a toujours déclaré son concubinage et qu'elle s'est manifestée auprès de la caisse d'allocations familiales afin de faire corriger ses droits.

Ce faisant, elle conteste le bien-fondé de la contrainte.

Or, il a été jugé, en matière d'aide personnalisée au logement, que l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, relatif aux contraintes, ne subordonne pas l'exercice du recours contre la contrainte à l'exercice préalable du même recours administratif. Toutefois, le débiteur ne peut, à l'occasion de l'opposition, contester devant le juge administratif le bien-fondé de l'indu que s'il a exercé le

recours administratif préalable obligatoire prévu pour contester l'indu d'aide personnalisée au logement.

Voyez en ce sens : **CE 9 novembre 2018 M. Ezoo**, n° 417252, B.

Vous constaterez que quelques mois auparavant, le Conseil d'Etat a, au contraire, jugé, à propos des indus de revenu de solidarité active, que la contestation du bien-fondé de l'indu reste possible à l'occasion d'un recours contre les actes de poursuite qui procèdent du titre exécutoire exercé conformément aux dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, même en l'absence de recours administratif préalable.

Voyez en ce sens : **CE 5 février 2018 Mme Bottin**, n° 403650, B.

Or, la contrainte est un acte de poursuite.

Il s'ensuit donc que selon l'indu en cause, il est possible ou non de contester son bien-fondé à l'occasion de l'opposition à contrainte.

Nous pourrions trouver une explication à cette divergence dans le fait que l'indu d'aide personnalisée au logement ou d'allocation de logement social ne procède pas du titre exécutoire prévu par le code général des collectivités territoriales dès lors que, contrairement à l'indu de revenu de solidarité active, celui des aides au logement ne relève pas du département mais de l'Etat via la caisse d'allocations familiales.

Toutefois, cette explication ne semble pas tenir au vu des conclusions sur rapporteur public M. Decout-Paolini sur l'affaire Bottin : « (...) *L'opposition à tiers détenteur (OTD), qui relève de l'engagement des actes de poursuite, et qui ne concerne donc pas l'exigibilité de la créance, ne permet logiquement pas de remettre en cause le bien-fondé de l'indu, et il n'y a donc aucune justification à faire précéder sa contestation de l'exercice du RAPO. (...)* ».

Dès lors que la contrainte est également un acte de poursuite, il ne devrait pas concerner lui aussi l'exigibilité de la créance.

Quoiqu'il en soit, et en attendant une clarification du Conseil d'Etat sur ce point, nous vous proposons de transposer la jurisprudence Ezoo aux contraintes relatives aux indus d'allocation de logement social, dès lors que cet indu est également soumis à RAPO en vertu de l'article R. 825-1 du code de la construction et de l'habitation, et que le régime juridique des aides au logement a été unifié.

C'est d'ailleurs en ce sens qu'ont jugé la plupart de vos collègues.

Voyez par exemple : **TA Bordeaux 27 décembre 2021**, n° 2003162 ; **TA Lille 24 décembre 2021**, n° 2005221 ; **TA Bastia 9 décembre 2021**, n° 2100496 ; **TA Besançon 23 novembre 2021**, n° 2001935 ; **TA Poitiers 28 octobre 2021**, n° 2002346 ; **TA Guyane 24 juin 2021**, n° 2000248 ;

En l'espèce, la requérante n'ayant pas exercé de RAPO contre l'indu d'allocation de logement social, elle ne peut donc pas contester le bien-fondé de l'indu.

Dès lors, vous pourrez rejeter les conclusions à fin d'annulation de la contrainte.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.