

LE LOGEMENT, DROIT HUMAIN



## RECUEIL DE JURISPRUDENCE

LE CONTENTIEUX DES PRESTATIONS SOCIALES

Réseau animé par la POUR LE FONDATION  
LOGEMENT

Contact : [jurislogement@gmail.com](mailto:jurislogement@gmail.com)

Novembre 2025

# SOMMAIRE



Avant Propos : objet de la revue .....	4
Introduction : La répartition des compétences juridictionnelles par prestations .....	5
A) Les Rapo .....	6
B) Les recours contentieux .....	6
C) Les exceptions à la répartition .....	6
D) Prestations de la compétence du juge administratif .....	8
E) Prestations de la compétence du juge judiciaire .....	9
<b>PARTIE 1 : PROCEDURE .....</b>	<b>10</b>
Le recours administratif préalable obligatoire et l'introduction de l'instance .....	10
A) Le RAPO .....	10
B) Délais pour saisir le tribunal .....	12
Les prétentions des parties et l'instruction .....	16
A) Forme et contenu des prétentions des parties .....	16
B) Instruction .....	19
Réagir face à une demande en répétition de l'indu.....	21
A) En matière administrative .....	22
B) En matière judiciaire .....	43
L'action en paiement de l'allocataire.....	54
A) En matière administrative .....	54
B) En matière judiciaire .....	59
L'opposition à une contrainte .....	62
A) En matière administrative .....	62
B) En matière Judiciaire .....	63
La recherche de la responsabilité de l'administration en matière de droits sociaux .....	67
A) En matière administrative .....	67
B) En matière Judiciaire .....	74

L'action en référé .....	76
A) En matière administrative .....	76
B) En matière judiciaire .....	80
<b>PARTIE 2 : CONDITIONS D'ELIGIBILITE AUX PRESTATIONS .....</b>	<b>84</b>
La composition familiale .....	84
A) Le couple .....	84
B) La prise en compte des enfants .....	95
La condition de subsidiarité .....	103
A) L'articulation de l'AAH avec un potentiel droit à une pension de retraite .....	103
B) L'articulation de l'AAH avec un potentiel droit à une pension d'invalidité.....	104
C) L'articulation du RSA avec un avantage vieillesse.....	107
Régularité et durée du séjour .....	109
A) Ressortissants UE .....	109
B) Ressortissants extra UE.....	122
La résidence stable et effective.....	125
Focus sur les aides au logement.....	129
<b>ANNEXES .....</b>	<b>145</b>
Annexe 1 : Lexique .....	145
Annexe 2 : la procédure de répétition de l'indu des prestations servies par les Caisses de sécurité sociale .....	146
A) La procédure amiable de recouvrement .....	146
B) Les retenues sur prestations.....	148
C) Montant des retenues et reste à vivre obligatoire.....	150
D) Le pouvoir de contrainte .....	152

**Recherche et Rédaction : Émile MUSSAT**

Pilotage et Relectures : Marie ROTHHAHN, Julie CLAUZIER, Antoine MATH, Balthazar GISBERT

Relectures : Me David BAPCERES, Me Clément BONNIN, Me Clément TERRASSON, Valérie PRAS

## AVANT PROPOS : OBJET DE LA REVUE

La présente revue de jurisprudence a pour objet de **présenter une sélection de décisions de justice afin d'éclairer au mieux les stratégies contentieuses en matière de droits sociaux.**

A cette fin, elle présente dans un premier temps des **décisions tenant aux règles procédurales** en tant que telles, puis des **décisions tenant aux conditions d'éligibilité des prestations**. Cette seconde partie est celle qui ne pourrait en aucun cas prétendre à l'exhaustivité, et le choix a été fait de se concentrer sur les questions les plus fréquentes dans l'accompagnement d'allocataires ne pouvant accéder à leurs droits sociaux.

Les décisions mentionnent la prestation qui était l'objet du litige. Celles portant sur un aspect procédural peuvent cependant être étendues sauf exception aux autres prestations de même nature.

Dans cette optique, et compte tenu des problématiques principales rencontrées par les personnes accompagnées par la Fondation pour le logement et par les associations partenaires, **le recueil se concentre sur des décisions portant sur les minimas sociaux et les prestations familiales**. D'autres prestations apparaissent dans des décisions particulièrement intéressantes ou mettant en lumière des règles procédurales essentielles.

Enfin, les règles particulières s'appliquant dans les cas où une fraude est reprochée ne sont pas traitées en tant que telles, bien que certaines décisions sélectionnées puissent en faire mention, notamment en ce qui concerne les délais de prescription. Il semblait cependant important de préciser qu'outre les décisions présentées dans la revue, applicables y compris en cas de fraude, d'autres stratégies spécifiques portant sur la qualification de la fraude par les caisses, la validité des opérations de contrôle, la qualité des agents contrôleurs et le régime de sanction applicable sont à rechercher.

*NB : Les titres des décisions sont des liens vers leur source. La plupart des décisions de la Cour de cassation ou du Conseil d'État sont présentes sur des sites librement accessibles. Toutefois, les décisions de première instance et de cour d'appel ne sont consultables que sur des sites nécessitant un abonnement.*

*Les commentaires et précisions de l'auteur hors des encadrés sont en italique.*

# INTRODUCTION : LA REPARTITION DES COMPETENCES JURIDICTIONNELLES PAR PRESTATIONS

Face à une décision de refus ou de ruptures de prestations sociales, il est nécessaire de savoir **quelle est la juridiction compétente** lorsque l'allocataire souhaite engager des démarches contentieuses.

La première distinction à avoir en tête se situe entre les prestations de sécurité sociale et les prestations d'aide sociale.

**Les prestations de sécurité sociale** sont financées en principe par les cotisations et portent sur les matières définies à l'article L111-1 du Code de la sécurité sociale. Ces prestations peuvent être classées en deux types :

- Les prestations contributives, celles pour lesquelles l'affiliation à une caisse et la cotisation sont nécessaires pour l'ouverture des droits (retraite, indemnités journalières d'assurance maladie, congés parentaux, etc.).
- Les prestations non contributives de sécurité sociale, financées sur les ressources de la sécurité sociale et versées par elle mais pour lesquelles aucune cotisation n'est nécessaire à l'ouverture des droits. (Prestations familiales, AAH, ASPA...).

**Les prestations d'aide et d'action sociale**, financées sur les ressources de l'autorité compétente pour leur attribution (Département en principe, État par exception), sont principalement présentes dans le Code de l'action sociale et des familles. Leur bénéfice suppose simplement de remplir les conditions posées par le législateur. Ces prestations sont :

- Les prestations d'aide sociale qui englobent les prestations financées par l'état ou le département, la plupart du temps sous condition de ressources, et sont créées par la loi.
- Les prestations d'action sociale sont les prestations facultatives créées par les collectivités territoriales. Il s'agira par exemple des prestations créées par les CCAS (Centre Communal d'Action Sociale). En général les collectivités sont libres de créer ou non de telles prestations et décident librement de leurs conditions d'attribution, dans le respect des grands principes du droit administratif qui régissent ces structures (principalement égalité de traitement, territorialité de l'action et but social recherché.)

Deux lois, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, ainsi que les ordonnances et décrets qui en ont découlé, ont complètement réarrangé le contentieux social.

Il existait jusqu'au 1er janvier 2019 des juridictions spécialisées, les CDAS/CCAS (Commission départementale/centrale d'aide sociale) pour ce qui relève de l'aide sociale et les TASS/TCI (Tribunaux des affaires de la sécurité sociale et tribunaux du contentieux de l'incapacité) pour tout ce qui relève de la sécurité sociale.

La loi de la justice du XXI<sup>e</sup> a supprimé toutes ces juridictions et a **transféré les compétences sur les tribunaux judiciaires et administratifs classiques**.

Ces deux lois ont également généralisé le **principe du recours amiable/administratif préalable obligatoire** (dénommé ci-après RAPO).

## A) LES RAPO

Les RAPO en matière de sécurité sociale sont portés devant la Commission de recours amiable (dénommée ci-après CRA), instituée dans chaque caisse de sécurité sociale<sup>1</sup>.

Les RAPO en matière d'aide sociale sont portés devant l'auteur de la décision<sup>2</sup>. Par principe il s'agira de la présidente du conseil départemental<sup>3</sup>, et par exception le préfet de département pour les prestations relevant de l'État<sup>4</sup>.

## B) LES RE COURS CONTENTIEUX

Toujours selon la même distinction,

- Le juge judiciaire est compétent par principe pour le contentieux de la sécurité sociale<sup>5</sup>. La saisine se fait par requête<sup>6</sup>, en s'aidant si besoin du [CERFA n°15980\\*04](#).
- Le juge administratif est compétent par principe pour le contentieux de l'aide sociale et est saisi selon les règles habituelles du code de justice administrative<sup>7</sup>. Il statue en premier et dernier ressort<sup>8</sup>.

## C) LES EXCEPTIONS A LA REPARTITION

Trois exceptions notables à la répartition posée plus haut, soit au niveau du RAPO, soit au niveau contentieux.

### 1) Prestations liées à la situation de handicap du demandeur

Les décisions sont prises, en matière d'attribution ou de renouvellement du droit à la prestation concernée, par la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH) créée au sein de chaque Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH). Pour contester ces décisions, c'est devant la CDAPH que devra être porté le RAPO<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> L142-1, L142-4 et R142-1 et suivants du CSS

<sup>2</sup> L134-2 CASF. En matière de RSA, l'article L262-47 du même code en précise les modalités

<sup>3</sup> L134-1 CASF

<sup>4</sup> L121-7 CASF

<sup>5</sup> L142-8 CSS, Contentieux défini à L142-1 du CSS

<sup>6</sup> R 142-10-1 du CSS

<sup>7</sup> L134-1 CASF, R772-5 et suivants du CJA

<sup>8</sup> R811-1 du CJA, rappelé par [Cour administrative d'appel de Nancy 8 mars 2023 / n° 22NC00161](#)

<sup>9</sup> L142-4 CSS, L142-1CSS, L241-9 CASF et L241-6 CASF 1°,2°,3°, 5°

Pour le versement des prestations, l'organisme compétent est, selon les cas, la CAF ou le Département. Dans ces cas-là les RAPO devront être portés respectivement devant la CRA de la CAF<sup>10</sup> ou auprès du président du conseil départemental<sup>11</sup>.

Enfin, qu'il s'agisse d'une décision de la CDAPH, de la CAF ou du Département, le contentieux est toujours judiciaire<sup>12</sup>, peu importe qu'il s'agisse d'une prestation de sécurité sociale ou d'une prestation d'aide sociale. À noter que par exception le contentieux autour de la carte mobilité inclusion portant la mention « stationnement » demeure de la compétence du juge administratif.

## 2) Prime d'activité

La prime d'activité est délivrée, attribuée par les CAF pour le compte de l'état<sup>13</sup>. Le RAPO est porté devant la CRA de la CAF, mais le juge compétent est le juge administratif<sup>14</sup>.

## 3) Aides au logement

La contestation d'une décision en matière d'aides au logement nécessite un RAPO devant la CRA de la CAF, alors que le recours contentieux sera porté devant le juge administratif, sauf pour les contentieux ayant traits aux pénalités en cas de fraude, qui sont de la compétence du juge judiciaire<sup>15</sup>.

Il est à noter que l'article L511-1 du Code de la sécurité sociale qualifie « l'allocation de logement régie par le titre VIII du code de la construction et de l'habitation » de prestation familiale, sans qu'il n'y ait d'incidence sur la compétence du juge.

---

<sup>10</sup> R142-1 du CSS

<sup>11</sup> L134-2 du CASF

<sup>12</sup> L142-8 CSS et L134-3 CASF, L821-5 CSS.

*Voir également Conseil d'État, 2023-11-10, n° 488878 compétence du juge judiciaire concernant une contestation d'une décision CAF de suspension de versement de l'AAH, encore Conseil d'État, 24 juin 2024, n° 494452, compétence du juge judiciaire concernant la contestation d'une décision de la CDAPH en matière d'AAH ou Conseil d'État, 11 juillet 2023, n° 475449 compétence du juge judiciaire en matière de PCH. Tribunal des conflits 03 juillet 2023 n° 4283 la recherche de la responsabilité du département à l'occasion d'une décision en matière de PCH est également de la compétence du juge judiciaire.*

<sup>13</sup> L843-1 CSS

<sup>14</sup> R 847-2 CSS

<sup>15</sup> L825-1, L825-2, R825-1 et R825-2 CCH

## D) PRESTATIONS DE LA COMPETENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

Prestation	Nature	Régime	RAPO	Contentieux
<b>Aides personnelles au logement (APL, AL, ALS)</b>	Inclassable	L/R/D821-1 CCHs. et L/R/D825s. pour les conditions générales L/R/D831-1s pour les APL L/R/D841- 1s pour les AL et ALS	CRA de la CAF auteure de la décision	Administratif
<b>RSA</b>	Aide sociale	L/R/D 262-1 et suivants du CASF	Présidente du conseil départemental	Administratif
<b>Prime d'activité</b>	Aide sociale	L/R/D841-1 et suivants du CSS	Commission de recours amiable de la CAF auteure de la décision	Administratif
<b>Allocation simple aux personnes âgées (<i>à ne pas confondre avec l'ASPA, allocation de solidarité aux personnes âgées</i>)</b>	Aide sociale	L/R/D231-1 et suivants du CASF	Préfet de département	Administratif
<b>APA</b>	Aide sociale	L/R/D 232-1 et suivants du CASF	Présidente du conseil départemental	Administratif
<b>ARSM</b>	Aide sociale	L/R/D231-1 et suivants (personnes âgées) L241-1 (personnes handicapées) du CASF	Présidente du conseil départemental	Administratif
<b>AME</b>	Aide sociale	L/R/D251-1 et suivants du CASF	Préfet de département	Administratif

## E) PRESTATIONS DE LA COMPETENCE DU JUGE JUDICIAIRE

Prestation	Nature	Régime	RAPO	Contentieux
<b>ASPA</b> (allocation de solidarité aux personnes âgées)	Prestation non-contributive de sécurité sociale	L/R/D 815-1 et suivants du CSS	Commission de Recours Amiable de la CARSAT auteure de la décision	Judiciaire
<b>AAH</b>	Prestation non-contributive de sécurité sociale	L/R/D821-1 et suivants du CSS	Présidente de la CDAPH pour décision de la MDPH, CRA de la CAF pour décision de la CAF	Judiciaire
	Prestation non-contributive de sécurité sociale		Présidente de la CDAPH pour décision de la MDPH, CRA de la CAF pour décision de la CAF	Judiciaire
<b>PCH</b>	Aide sociale	L/R/D245-1 et suivants du CASF	Présidente de la CDAPH pour décision de la MDPH, Président du conseil départemental pour décision du département	Judiciaire
<b>Protection complémentaire santé</b> (aussi appelée complémentaire santé solidaire)	« Aide sociale » de sécurité sociale (L142-3 CSS)	L/R/D861-1 et suivants du CSS	CRA de la CPAM auteur de la décision	Judiciaire
<b>Prestations familiales</b> (Allocation familiale, allocation de soutien familiale, PAJE, allocation de rentrée scolaire, etc.)	Prestations non contributives de sécurité sociale	L/R/D511-1 et suivants du CSS	CRA de la CAF auteure de la décision	Judiciaire
	Prestation non-contributive de sécurité sociale		Commission de recours amiable de la CPAM auteure de la décision	Judiciaire

# PARTIE 1 : PROCEDURE



## LE RE COURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE OBLIGATOIRE ET L'INTRODUCTION DE L'INSTANCE

### A) LE RAPO

Bien que certains délais puissent varier selon les prestations sociales, la très grande majorité des décisions relatives aux prestations doivent être contestées au moyen d'un RAPO dans un délai de 2 mois. Une décision implicite peut naître en absence de réponse de l'administration à l'expiration du délai de deux mois.

Les textes applicables sont :

- En matière administrative les articles **L.411-1 et suivants du CRPA**.
- En matière judiciaire l'article applicable est l'article **R.142-1-A du code de la sécurité sociale**, qui renvoie aux dispositions du **CRPA**.

**ATTENTION : En matière judiciaire, la rédaction du RAPO détermine l'étendue de la saisine du juge. Voir les décisions dans la partie III, B, 1.**

NB : Certaines prestations exceptionnelles créées annuellement par décrets tels que la prime « anti-inflation » (décret n°2022-1234) la prime exceptionnelle de fin d'année (décret n°2024-1140 pour les plus récentes), ou les primes versées à l'occasion de l'épidémie de COVID-19 (Par exemple décret n°2020-519 et décret n°2020-1453) ne supposent pas de RAPO pour leur contestation en l'absence de disposition dans le décret concerné.

## 1. En matière administrative

### Conseil d'état 6 avr. 2018, no 403339 B RSA

« Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, à qui une décision de récupération de sommes indûment perçues au titre de cette allocation a été notifiée, adresse à une autorité administrative incompétente le recours administratif préalable prévu à l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles en vue de contester en tout ou partie le caractère indu des montants correspondants, ce recours préalable est réputé, à l'issue du délai de deux mois courant à compter de la date de sa réception par cette autorité, avoir été implicitement rejeté par l'autorité administrative compétente. »

## 2. En matière judiciaire

### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 21 mars 2024 / n° 22-13.906 Indemnités Journalières d'assurance maladie

« Selon l'article L. 142-4 du code de la sécurité sociale, les recours contentieux formés en matière d'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole sont précédés d'un recours préalable.

Selon l'article R. 142-1-A, I, du code de la sécurité sociale, sous réserve des dispositions particulières prévues par la section 2 du chapitre 2 du titre IV du livre I et des autres dispositions législatives ou réglementaires applicables, la motivation des décisions prises par les autorités administratives et les organismes de sécurité sociale ainsi que les recours préalables mentionnés à l'article L. 142-4 du même code, sont régis par les dispositions du code des relations du public avec l'administration.

Aux termes de l'article L. 114-2 du code des relations du public avec l'administration, lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé. »

## B) DÉLAIS POUR SAISIR LE TRIBUNAL

Le délai pour saisir le tribunal administratif après une décision de rejet implicite ou explicite du RAPO est de deux mois, selon l'article **R. 421-1 du code de justice administrative**.

C'est également ce délai qui s'applique en matière judiciaire selon l'article **R142-1-A du code de la sécurité sociale**.

Le principe classique du contentieux administratif de l'inopposabilité de ce délai en l'absence de mention des voies et délais de recours sur la décision administrative s'appliquent soit par l'application du CJA soit par décision jurisprudentielle en matière judiciaire.

### 1) En matière administrative

#### Conseil d'état, 15 novembre 2006 n°264636

« Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative : Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. ; qu'il résulte de ces dispositions que cette notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle ; »

A titre d'exemple ce principe a été appliqué par les juridictions administratives en matière sociale concernant un indu d'**aides au logement** ([Tribunal administratif de Versailles, 2 juin 2023, n° 2204394](#)), de **RSA** ([Tribunal administratif de Melun, 30 décembre 2022, n° 2100108](#)). Dans ces deux décisions les juridictions du fond précisent que le principe de sécurité juridique impose que les contestations doivent malgré tout être portées dans un délai raisonnable, c'est à dire un an maximum.

**C.E 4 novembre 2015 n°384241 RSA**

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'une réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active ne peut, à peine d'irrecevabilité, faire l'objet d'un recours contentieux sans qu'ait été préalablement exercé un recours administratif auprès du président du conseil général ; que, toutefois, le juge administratif ne peut rejeter pour irrecevabilité des conclusions nouvelles, présentées en cours d'instance, dirigées contre la décision du président du conseil général rendue sur le recours administratif formé en application de l'article R. 262-88 du code de l'action sociale et des familles, dès lors que ce recours administratif a été exercé dans le délai requis par cet article et que ces conclusions nouvelles sont elles-mêmes présentées dans le délai de recours contentieux »

**Conseil d'État, 16 juin 2021 n° 440064 RSA**

« L'institution d'un recours administratif, préalable obligatoire à la saisine du juge, vise à laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration. Pour autant, dès lors que le recours administratif obligatoire a été adressé à l'administration préalablement au dépôt de la demande contentieuse, la circonstance que cette dernière demande ait été présentée de façon prématurée, avant que l'autorité administrative ait statué sur le recours administratif, ne permet pas au juge administratif de la rejeter comme irrecevable si, à la date à laquelle il statue, est intervenue une décision, expresse ou implicite, se prononçant sur le recours administratif. Il appartient alors au juge administratif, statuant après que l'autorité compétente a définitivement arrêté sa position, de regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision, née de l'exercice du recours administratif préalable, qui s'y est substituée. »

*Dans le même sens, **C.E 28 avril 2022 450339 RSA***

**Conseil d'État, 09 février 2024, 473732. RSA**

« Il résulte des dispositions citées au point 5 qu'une décision de récupération d'un indu de revenu de solidarité active prise par le président du conseil général, devenu départemental, ou par délégation de celui-ci ne peut, à peine d'irrecevabilité, faire l'objet d'un recours contentieux sans qu'ait été préalablement exercé un recours administratif auprès de cette autorité. Si la recevabilité d'un recours contentieux dirigé contre le titre exécutoire émis pour recouvrer un indu de revenu de solidarité active n'est pas, (...) subordonnée à l'exercice d'un recours administratif préalable, le débiteur ne peut toutefois, à l'occasion d'un tel recours, contester devant le juge administratif le bien-fondé de cet indu en l'absence de tout recours préalable saisissant de cette contestation le président du conseil général. En revanche, une telle contestation reste possible à l'occasion d'un recours contre les actes de poursuite qui procèdent du titre exécutoire exercé conformément aux dispositions précitées de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, même en l'absence de recours administratif préalable. »

### Conseil d'État, 24 juillet 2024, n° 468397 RSA

« Il résulte de ces dispositions que le destinataire d'un titre exécutoire émis pour le recouvrement d'un indu de revenu de solidarité active est recevable à contester, à l'occasion de son recours contre cet acte, dans un délai de deux mois suivant la notification de ce dernier, le bien-fondé de la créance correspondante, alors même que la décision de récupérer cet indu serait devenue définitive. Par suite, en retenant, pour rejeter comme irrecevable la contestation par M. C du titre exécutoire émis à son encontre, qu'il avait saisi le tribunal administratif plus d'un an après avoir eu connaissance de la décision du 2 août 2019 de récupération du trop-perçu correspondant, la présidente de la 11ème chambre du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a commis une erreur de droit. »

### Tribunal administratif de Grenoble, 29 octobre 2024, n° 2200956 Allocation de Logement sociale

« Il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que si la caisse d'allocations familiales peut utiliser un procédé électronique pour notifier le trop-perçu litigieux préalable prévu l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale, le débiteur de cet indu est considéré comme l'ayant reçue à la date de sa première consultation à la condition que celui-ci ait consenti son accord express pour l'usage d'un tel mode de transmission.

(...) Il résulte de l'instruction que si M. B s'est vu adresser la notification de l'indu d'allocation de logement sociale par voie électronique, le 28 septembre 2021 et qu'il en a pris connaissance le 1er octobre 2021, il ne résulte toutefois d'aucune pièce du dossier qu'il aurait donné son accord pour qu'il soit procédé à la notification de décisions individuelles par voie électronique. Ainsi, si cette notification a été de nature à déclencher la procédure de recouvrement et à interrompre le délai de prescription de l'action en recouvrement, elle n'a toutefois pas eu pour effet de déclencher le délai de recours contentieux de deux mois, applicable en l'espèce. »

## 2) En matière judiciaire

### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 27 juin 2024 / n° 22-17.881 AT/MP

« Il en résulte qu'en l'absence de notification régulière des voies et délais de recours, le délai de recours de deux mois, prévu initialement par l'article R. 143-7 du code de la sécurité sociale et désormais par l'article R. 142-1-A, III, du même code, pour contester la décision d'un organisme de sécurité sociale relative au taux d'incapacité permanente en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, ne court pas. »

### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 27 juin 2024 / n° 22-21.454 Refus d'une prestation par la MDPH

« (...) les recours contentieux formés contre les décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnées au premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles, sont, à peine d'irrecevabilité, précédés d'un recours préalable, dans des conditions prévues par les articles R. 241-35 et suivants du même code.

La circonstance que le recours préalable obligatoire ait été exercé avant la naissance de la décision implicite de rejet ne rend pas irrecevable le recours contentieux lorsque, par suite de l'écoulement du délai de quatre mois visés à l'article R. 241-33 du code de l'action sociale et des familles, une décision implicite de rejet est intervenue. »

**Cour de cassation, 22 octobre 2020, n°19-18.175**

« L'irrecevabilité, faute de saisine préalable de la commission de recours amiable, du recours formé directement devant la juridiction de sécurité sociale ne fait pas obstacle à l'exercice, après la saisine de la commission de recours amiable de l'organisme, d'un nouveau recours contentieux, sous réserve qu'il soit exercé avant l'expiration du délai de forclusion. »

*N.B, Cette décision a été rendue dans le cadre d'un contentieux initié par un établissement de santé en 2014, mais l'obligation de saisir la CRA d'un RAPO avant l'engagement d'un recours contentieux était la même sous l'empire des anciens textes et demeure dans les textes actuels. Par conséquent, sa solution devrait toujours trouver à s'appliquer aujourd'hui dans tout type de contentieux de la sécurité sociale.*

**Cour de cassation, 13 février 2020, n° 18-24.590 Indemnités Journalières**

« Lorsqu'en application de l'article R. 315-1-3, alinéa 1er, du code de la sécurité sociale, la caisse primaire d'assurance maladie notifie à l'assuré, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, sa décision de suspendre le service d'une prestation, et que sa lettre n'a pas été remise, ni réclamée, le destinataire est réputé avoir eu connaissance de cette décision à la date à laquelle il a été régulièrement avisé que le pli, présenté à l'adresse connue de la caisse, a été mis en instance au bureau de poste dont il dépend. »

*Dans le même sens, Cour d'appel de Grenoble, 04 décembre 2023 n° 22/01713 ASF*

**Cour de cassation, deuxième chambre civile, 25 septembre 2025, n° 24-14.447 AAH**

« L'absence de décision de la commission de recours amiable, lorsque le recours est formé devant la juridiction de sécurité sociale ne fait pas obstacle à la recevabilité de ce recours, sous réserve qu'une décision, implicite ou explicite, soit intervenue avant que le juge ne statue. »

# LES PRETENTIONS DES PARTIES ET L'INSTRUCTION

## A) FORME ET CONTENU DES PRETENTIONS DES PARTIES

Bien que la procédure administrative reste une procédure écrite y compris en matière de droits sociaux, l'**article R 772-9 du code de justice administrative** introduit des éléments d'oralité en permettant aux parties de poursuivre à l'audience le débat contradictoire avec de nouveaux éléments de fait.

En matière judiciaire, l'**article R.142-10-4 du code de la sécurité sociale** précise que la procédure est orale. Toutefois, L'**article R142-5 du même code prévoit que** le juge dispose des pouvoirs d'instruction du juge de la mise en l'état de la procédure écrite prévue par le code de procédure civile aux articles 780 et suivants. À noter que les parties ont la faculté de solliciter une procédure écrite et ainsi être dispensés de se présenter à l'audience, selon les dispositions des articles 946 et 446-1 du code de procédure civile.

### 1. En matière administrative

#### Conseil d'État, 2 octobre 2017, n° 399578 RSA

« Il suit de là que le tribunal doit, pour juger les requêtes régies par ces articles, prendre en considération tant les éléments de fait invoqués oralement à l'audience qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du droit, objet de la requête, que tous les mémoires enregistrés jusqu'à la clôture de l'instruction, qui interviennent, sous réserve de la décision du juge de la différer, après que les parties ou leurs mandataires ont formulé leurs observations orales ou, si ces parties sont absentes ou ne sont pas représentées, après appel de leur affaire à l'audience. »

#### Conseil d'État, 27 novembre 2020, n° 430510 Indemnités chômage

« Il résulte de ces dispositions, qui dérogent aux règles de droit commun de la procédure administrative contentieuse, que la procédure contradictoire peut, eu égard aux spécificités de l'office du juge en matière de contentieux sociaux, être poursuivie au cours de l'audience sur les éléments de fait qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation, objet de la requête, et que le juge peut décider de différer la clôture à une date postérieure à l'audience pour permettre aux parties de verser des pièces complémentaires. »

**Conseil d'État 22 mars 2024 n° 471930 RSA, aides au logement, Prime d'activité, Aide exceptionnelle de fin d'année**

« L'article R. 772-9 du code de justice administrative déroge à certaines règles de droit commun de la procédure administrative contentieuse, eu égard aux spécificités de l'office du juge en matière de contentieux sociaux régis par les articles R. 772-5 et suivants de ce code, en fixant des règles dérogeant à celles de l'article R. 613-2 pour la clôture de l'instruction et en assouplissant les contraintes de la procédure écrite par la possibilité pour le juge de laisser se poursuivre à l'audience un débat contradictoire sur des éléments de fait qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du droit. Il reste que le respect du caractère contradictoire de la procédure et des dispositions citées au point 2 impose que la requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur, ainsi que les autres productions si elles contiennent des éléments nouveaux, soient communiqués aux parties en leur laissant un délai suffisant, au besoin en reportant à cette fin la date de l'audience, pour qu'elles puissent en prendre connaissance et éventuellement y répondre, que ce soit par la production d'un nouveau mémoire avant la clôture de l'instruction ou, le cas échéant, en cette matière, par la présentation à l'audience d'observations orales sur les éléments de fait qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du droit, objet de la requête. »

**Conseil d'État, 1 octobre 2024, n° 488198 RSA**

« Si, 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 de solidarité active, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette allocation qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, 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 et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative, il reste que la requête par laquelle l'intéressé le saisit doit, en vertu de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, contenir " l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge ", l'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne pouvant en principe, aux termes du même article, la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. L'article R. 772-6 de ce code, qui aménage les conditions, en particulier d'information du requérant et de délai de régularisation, selon lesquelles une irrecevabilité peut à ce titre être opposée aux requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi qui ne sont pas introduites par un avocat ou sur un formulaire mis à disposition par la juridiction administrative, rappelle la nécessité pour le requérant de soumettre au juge administratif, que son office précédemment rappelé ne saurait conduire à statuer au-delà des conclusions qui lui sont présentées, " une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits et de lui transmettre, à cet effet, toutes les pièces justificatives utiles ».

## 2. En matière judiciaire

### Cour de cassation 27 mars 2025 n° 21-20.297

« Vu les articles R. 142-11 du code de la sécurité sociale, 16, 446-1 et 946 du code de procédure civile :

Selon les premier et quatrième de ces textes, en matière de contentieux de sécurité sociale, la procédure sans représentation obligatoire suivie devant la cour d'appel est orale.

Selon le troisième, lorsque la procédure est orale, les parties présentent oralement à l'audience leurs préentions et les moyens à leur soutien et peuvent également se référer à celles et ceux qu'elles auraient formulés par écrit.

En application du deuxième, le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction.

Il résulte de la combinaison de ces deux derniers textes que lorsqu'une partie n'a pas été mise en mesure de répondre aux préentions et moyens adverses, le juge, tenu de faire observer le principe de la contradiction, doit renvoyer l'affaire à une audience ultérieure.»

### Tribunal judiciaire de Toulouse, 3 février 2025, n° 22/00753 Indemnité journalière

« Il résulte de l'article R. 142-10-4 du code de la sécurité sociale que la procédure est orale.

Il en résulte que la partie qui ne compareît pas à l'audience, par représentation ou en personne, ne peut faire valoir aucune demande, ni aucun moyen de défense.

L'application de ces dispositions légales conduit à constater que M. [O] ne formule aucune demande ni aucun moyen de défense. »

### Cour d'appel de Lyon, 25 juin 2024, n° 22/01036 Prestations familiales

« En vertu de l'article R. 142-11 du code de la sécurité sociale, la procédure d'appel est sans représentation obligatoire.

La procédure est dès lors orale, de sorte que l'appelant est tenu de comparaître à l'audience ou de se faire régulièrement représenter, sauf à solliciter une dispense de comparaître en application des articles 946 et 446-1 du code de procédure civile. »

### Cour de cassation, 12 mars 2015, n° 14-11.027 Prestations familiales

« Attendu que pour débouter M. X de sa demande d'annulation de l'indu, l'arrêt relève, qu'autorisée par la cour, la caisse a transmis en cours de délibéré des pièces justificatives de la créance de la caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine suite au trop-perçu ; qu'il retient que cette créance est établie par la notification qui en a été faite le 20 juillet 2009 et sa reconnaissance par M. X par courrier du 21 mai 2010 ;

Qu'en statuant ainsi, alors que le juge ne peut se fonder sur les documents produits par les parties que si elles ont été à même d'en débattre contradictoirement, la cour d'appel a violé le texte susvisé ; ».

## B) INSTRUCTION

### 1. En matière administrative

#### Conseil d'État, 18 février 2019, n° 414022 ASS

« Il résulte de ces dispositions que, lorsque le tribunal administratif lui notifie une requête relative à l'attribution de l'allocation de solidarité spécifique ou à la récupération d'un indu de cette allocation, il appartient à Pôle emploi, si nécessaire à l'invitation du tribunal, de communiquer à celui-ci l'ensemble du dossier constitué pour l'instruction de la demande ou pour le calcul de l'indu. Sauf dans le cas où sa décision est fondée sur un motif sur lequel son contenu ne peut avoir d'incidence, le tribunal ne peut régulièrement rejeter les conclusions dont il est saisi sans disposer des éléments pertinents de ce dossier. »

*En l'espèce censure par le conseil d'état par application des articles R772-5 à R772-10 du CJA du jugement du T.A qui rejette les prétentions de la requérante portant sur le calcul de la prestation comme étant insuffisamment étayées (contestation indu ASS) alors même qu'il n'a pas sollicité l'administration (en l'espèce Pôle emploi) pour obtenir leur mode de calcul.*

#### Conseil d'État, 4 décembre 2019, n° 420655 RSA

« En revanche, ni ces dispositions, ni le droit à un procès équitable, garanti notamment par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne font obligation au juge, lorsque le défendeur a communiqué au tribunal l'ensemble des éléments pertinents du dossier constitué pour l'instruction de la demande ou pour le calcul de l'indu et que ces éléments ont été soumis au débat contradictoire, de diligenter une mesure supplémentaire d'instruction ou d'inviter le demandeur à produire les pièces qui seraient nécessaires pour établir le bien-fondé d'allégations insuffisamment étayée »

#### Conseil d'État, 14 octobre 2019, n° 432543 Avis

« Elles n'imposent pas au défendeur qui communique au tribunal administratif, en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative, le dossier constitué pour l'instruction administrative de la demande du requérant d'établir un inventaire des pièces contenues dans ce dossier ni, pour sa communication au moyen de l'application Télérecours, de transmettre un fichier par pièce ou de répertorier chacune de ces pièces, au sein du fichier transmis, par un signet la désignant. »

### Conseil d'État, 01 juillet 2021, n° 439593 RSA

« Ce mémoire a été communiqué le 15 janvier 2020 à M. B, en l'invitant, " sans délai ", si la décision dont ce mémoire faisait état lui donnait satisfaction, à se désister de son instance au moyen d'un imprimé joint à ce courrier. Dès lors, d'une part, qu'une telle indication ne permettait pas à l'intéressé, en l'absence de date déterminée, de connaître de façon certaine le délai dans lequel il était invité à produire ses observations en réplique et que, d'autre part, en l'absence d'audience, il n'a pas été mis en mesure de les faire éventuellement valoir avant que le juge ne statue, M. B est fondé à soutenir que les exigences du caractère contradictoire de la procédure ont été méconnues. Il suit de là que l'ordonnance attaquée, rendue à l'issue d'une procédure irrégulière, doit être annulée. »

### Conseil d'État, 2 octobre 2023, n° 466599 RSA

« Pour rejeter la contestation par M. B de cette décision, le tribunal administratif a jugé que la transmission en cours d'instance des pièces justificatives demandées n'entraînait pas l'ilégalité de la décision mettant fin à ses droits au revenu de solidarité active. En statuant ainsi, alors qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment qu'il lui appartenait d'examiner les droits de l'intéressé pour la période courant à compter de la date de suspension du versement du revenu de solidarité active en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultaient de l'instruction, y compris des pièces justificatives produites en cours d'instance, le tribunal administratif de Strasbourg a méconnu son office. »

## 2. En matière judiciaire

### Tribunal judiciaire de Metz, 31 janvier 2025, n° 23/01655 ASF

« Il sera par ailleurs rappelé qu'aux termes de l'article R142-10-4 alinéa 2 du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable aux recours formés à compter du 1er janvier 2020, toute partie peut, en cours d'instance, exposer ses moyens par lettre adressée au juge, à condition de justifier que la partie adverse en a eu connaissance avant l'audience, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La partie qui use de cette faculté peut ne pas se présenter à l'audience. Le jugement rendu dans ces conditions est contradictoire. Néanmoins, le juge a toujours la faculté d'ordonner que les parties se présentent devant lui. »

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 27 février 2025, n° 22-24.868 Taux d'incapacité

« Si les articles 143, 144 et 146 du code de procédure civile, rendus applicables par l'article R. 142-1-A du code de la sécurité sociale aux juridictions spécialement désignées aux articles L. 211-16, L. 311-15 et L. 311-16 du code de l'organisation judiciaire, et l'article R. 142-16 du code de la sécurité sociale lui donnent la faculté d'ordonner une mesure d'instruction, il n'est nullement tenu d'en user dès lors qu'il s'estime suffisamment informé. »

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 09 janvier 2025, n° 22-22.163

« Vu l'article 16 du code de procédure civile :

Aux termes de ce texte, le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction.

Pour rejeter la demande en répétition de l'indu de la caisse, le jugement retient que celle-ci ne précise pas le fondement juridique de sa demande et ne justifie pas qu'à défaut d'acte interruptif valable, les indus ne sont pas couverts par la prescription.

En statuant ainsi, sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations sur le moyen relevé d'office, le tribunal a violé le texte susvisé. »

### Cour de cassation, 8 octobre 2020, n° 19-10.122 Prestations Familiales

« En statuant ainsi, sans répondre aux conclusions de l'allocataire qui se prévalait, dans ses écritures reprises oralement à l'audience du 11 avril 2018, du bénéfice des stipulations de la Convention générale du 6 novembre 1979 de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin, alors qu'en matière de procédure orale, la cour d'appel demeure saisie des écritures dont elle constate, par arrêt avant dire droit ordonnant la réouverture des débats, qu'elles ont été déposées par une partie et reprises oralement à l'audience des débats, la cour d'appel n'a pas satisfait aux exigences du texte susvisé. »

## REAGIR FACE A UNE DEMANDE EN REPETITION DE L'INDU

Qu'il s'agisse de prestations de la compétence du juge administratif ou du juge judiciaire, il y a 3 possibilités de réaction à une demande en répétition de l'indu, qui seront traitées dans cette partie :

- La contestation du bien-fondé de l'indu
- La demande de remise gracieuse au regard de la situation du bénéficiaire de prestations
- La contestation du montant de la procédure de recouvrement de l'indu.

Ces possibilités peuvent, selon les cas, être cumulées.

## A) EN MATIERE ADMINISTRATIVE

En matière de droits sociaux, **le juge administratif est juge du plein contentieux**, c'est à dire qu'il ne peut se contenter de juger la légalité de la décision de l'administration, mais qu'il doit aussi substituer sa propre décision à celle de l'administration.

### 1) Périmètre de l'office du juge administratif dans le cas d'une contestation du bien-fondé de l'indu

Le conseil d'état a défini précisément l'office du juge administratif dans le cas d'un recours contre une décision de répétition d'un indu de prestation. Contrairement aux cas où le juge statue sur l'ouverture d'un droit ou la fin d'une suspension, il doit examiner l'ensemble des moyens, y compris ceux tenant à la légalité externe de la décision, comme la motivation par exemple. Le principe, d'abord posé en matière de RSA, a successivement été étendu à l'ensemble des prestations sociales dont le juge administratif a à connaître.

#### Conseil d'État, 16 décembre 2016, n° 389642 RSA

« Lorsque, en revanche, le recours dont il est saisi est dirigé contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu de revenu de solidarité active ou d'aide exceptionnelle de fin d'année, il entre dans l'office du juge d'apprecier, au regard de l'argumentation du requérant, le cas échéant, de celle développée par le défendeur et, enfin, des moyens d'ordre public, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, la régularité comme le bien-fondé de la décision de récupération d'indu. **Il lui appartient, s'il y a lieu, d'annuler ou de réformer la décision ainsi attaquée, pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige.** »

#### Conseil d'État, 8 février 2017, n° 391878 RSA

« Considérant que lorsque le juge administratif est saisi d'un recours dirigé contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu de revenu de solidarité active, il entre dans son office d'apprecier, au regard de l'argumentation du requérant, le cas échéant, de celle développée par le défendeur et, enfin, des moyens d'ordre public, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, la régularité comme le bien-fondé de la décision de récupération d'indu ; **qu'à cet effet, il ne saurait se fonder sur un moyen relevé d'office sans en informer préalablement les parties** ; »

### Conseil d'état, 26 octobre 2017 N°406755 RSA

« Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, (...) l'intéressé demandait l'annulation de la décision de récupération puis " un recours contentieux afin de réexaminer " sa situation, en faisant valoir que le non-renouvellement temporaire de son attestation de domiciliation ne lui était pas imputable et que son élection de domicile n'avait pas, de fait, été interrompue. Il devait ainsi être regardé comme contestant principalement le bien-fondé de l'indu qui lui était réclamé. Si le président du conseil général n'a, aux termes de sa décision du 3 décembre 2013 prise à la suite de ce recours administratif préalable, explicitement refusé que de procéder à une remise gracieuse de la dette correspondante, il doit être regardé comme ayant, implicitement mais nécessairement, également rejeté, à cette occasion, la contestation du bien-fondé de l'indu, à propos duquel il a, du reste, produit des observations devant le tribunal administratif. En conséquence, en se bornant à statuer sur la demande de remise gracieuse de l'indu, sans se prononcer, comme il le lui était demandé, sur le bien-fondé de cet indu, le tribunal administratif a omis de statuer sur une partie des conclusions de la demande. Par suite, M. AB est fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de son pourvoi, à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nantes du 10 juin 2016. »

### Conseil d'État, 14 avril 2022, n° 442646 Aide exceptionnelle de fin d'année

« Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours dirigé contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu d'aide exceptionnelle de fin d'année, il entre dans son office d'apprécier, au regard de l'argumentation du requérant, le cas échéant, de celle développée par le défendeur et, enfin, des moyens d'ordre public, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, la régularité comme le bien-fondé de la décision de récupération d'indu. Il lui appartient, s'il y a lieu, d'annuler ou de réformer la décision ainsi attaquée, pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige. L'organisme débiteur du revenu de solidarité active, qui doit apprécier si le bénéficiaire satisfaisait aux conditions d'ouverture du droit à cette aide prévues par la réglementation applicable et vérifier si les délais de prescription de l'action tendant à la répétition de l'aide indûment perçue ne font pas obstacle à la récupération, ne peut être regardé comme placé en situation de compétence liée, du seul fait qu'il estime à bon droit que le bénéficiaire ne pouvait prétendre au revenu de solidarité active, lorsqu'il décide de récupérer un indu d'aide exceptionnelle de fin d'année. »

*Le conseil d'état applique ici une jurisprudence déjà bien établie (Conseil d'État, 15 novembre 2019, n° 424900, Conseil d'État, 30 avril 2019, n° 419131, Conseil d'État, 30 avril 2019, n° 419131, Conseil d'État, 28 novembre 2018, n° 415811, Conseil d'État, 14 février 2018, n° 406740).*

*Le raisonnement est le suivant : Le droit à l'aide exceptionnelle de fin d'année dépend du droit au RSA. Cependant, lorsque l'administration souhaite récupérer un indu de d'aide exceptionnelle de fin d'année, elle doit vérifier les droits de l'allocataire à cette aide ainsi que les délais de prescription de l'action en récupération. En conséquence, l'administration qui estime à bon droit que l'allocataire n'a pas ou plus droit au RSA n'est pas en situation de compétence liée au regard de la décision de récupération de l'indu d'aide exceptionnelle de fin d'année. Dès lors, le juge ne peut écarter comme inopérant des moyens portant sur la légalité externe de la décision de récupération d'indu d'aide exceptionnelle de fin d'année.*

#### **Conseil d'État, 28 novembre 2024, n° 471819 Prestations de la compétence du juge administratif**

« En premier lieu, lorsque le recours dont est saisi le juge administratif est dirigé contre une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu de revenu de solidarité active, d'aide exceptionnelle de fin d'année, d'aide exceptionnelle de solidarité, d'aide personnelle au logement ou de prime d'activité, il entre dans son office d'apprécier, au regard de l'argumentation du requérant, le cas échéant, de celle développée par le défendeur et, enfin, des moyens d'ordre public, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, la régularité comme le bien-fondé de la décision de récupération d'indu. Il lui appartient, s'il y a lieu, d'annuler ou de réformer la décision ainsi attaquée, pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige. »

*L'espèce portait sur des indus de prestations multiples, à savoir RSA, aide exceptionnelle de fin d'année, aide exceptionnelle de solidarité (prime particulière prévue par la loi dite « pouvoir d'achat » en 2022), d'aide personnalisée au logement. Le conseil d'état fait application de sa jurisprudence constante et précise ainsi que pour le contentieux portant sur des récupérations d'indus de prestations, le juge doit examiner, sans les hiérarchiser, tous les moyens des parties ainsi que ceux d'ordre public, tant du point de vue de la légalité interne qu'externe de la décision. Le juge est libre de déterminer le moyen le plus à même de régler le litige. A noter que le conseil d'état utilise dans l'attendu en l'espèce l'appellation générique « aide personnelle au logement » laissant entendre que cette décision s'applique également à l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement sociale (comme il l'avait décidé dans Conseil d'État, 17 novembre 2022 n°456315).*

## **2) Exemples de moyens de légalité externe**

#### **Conseil d'État 8 juillet 2019 n° 420732 RSA**

**« La décision par laquelle l'autorité administrative procède à la récupération de sommes indûment versées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active est au nombre des décisions imposant une sujexion et doit, par suite, être motivée en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il en résulte qu'une telle décision doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.**

**A ce titre, l'autorité administrative doit faire figurer dans la motivation de sa décision la nature de la prestation et le montant des sommes réclamées, ainsi que le motif et la période sur laquelle porte la récupération.** En revanche, elle n'est pas tenue d'indiquer dans cette décision les éléments servant au calcul du montant de l'indu. Par suite, en jugeant que la décision de récupération prise à l'égard de Mme C... n'avait pas à établir les bases de liquidation de l'indu qui lui était réclamé, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit. »

**Tribunal administratif de Lille, 20 mai 2025, n° 2300070 RSA**

« La décision par laquelle l'autorité administrative procède à la récupération de sommes indûment versées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active, de la prime d'activité et des allocations personnalisées au logement sont au nombre des décisions imposant une sujexion et doit, par suite, être motivée en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il en résulte qu'une telle décision doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. A ce titre, l'autorité administrative doit faire figurer dans la motivation de sa décision la nature de la prestation et le montant des sommes réclamées, ainsi que le motif et la période sur laquelle porte la récupération. En revanche, elle n'est pas tenue d'indiquer dans cette décision les éléments servant au calcul du montant de l'indu. »

**Conseil d'État, 28 novembre 2024, n° 471819 RSA, Prime d'activité, Aides au logement**

« Il résulte de ces dispositions que la décision par laquelle l'autorité administrative rejette un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux est au nombre des décisions qui doivent être motivées. Il en va en particulier ainsi de la décision du président du conseil départemental, ou de l'organisme assurant le service du revenu de solidarité active lorsque cette compétence lui est déléguée par la convention mentionnée à l'article L. 262-25 du code de l'action sociale et des familles, qui rejette un recours administratif préalable obligatoire formé, en application de l'article L. 262-47 de ce code, contre une décision de récupération d'indus en matière de revenu de solidarité active, de la décision de la commission de recours amiable du conseil d'administration de l'organisme payeur qui rejette un recours administratif préalable obligatoire formé, en application de l'article L. 845-2 du code de la sécurité sociale, contre une décision de récupération d'indus en matière de prime d'activité et de la décision du directeur de l'organisme payeur qui rejette, en application de l'article L. 825-2 du code de la construction et de l'habitation, le recours administratif préalable obligatoire formé contre une décision de récupération d'indus en matière d'aides personnelles au logement. Dans tous ces cas, l'autorité administrative doit faire figurer, soit dans sa décision elle-même, soit par référence à un document joint ou précédemment adressé à l'allocataire, pour chaque prestation en cause, la nature de la prestation et le montant des sommes réclamées, ainsi que le motif et la période sur laquelle porte la récupération. En revanche, elle n'est pas tenue d'indiquer dans cette décision les éléments servant au calcul du montant de l'indu. »

L'article L262-47 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les RAPO reçus par le département doivent être soumis pour avis à la commission de recours amiable de l'organisme payeur, dans les conditions prévues par la convention unissant les départements et les CAF pour organiser le service du RSA.

#### Conseil d'État, 29 juillet 2020, n° 430934 RSA

« Dans ce cadre, il appartient au tribunal administratif, saisi d'un moyen tiré du défaut de consultation de la commission de recours amiable de l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, de s'assurer du caractère obligatoire de cette consultation dans l'hypothèse en litige, en vertu des clauses réglementaires de la convention conclue entre le département et l'organisme. En revanche, la circonstance que le législateur ait entendu permettre à chaque département, agissant par voie de convention avec cet organisme, de déterminer les hypothèses dans lesquelles les réclamations dirigées contre des décisions relatives au revenu de solidarité active sont soumises pour avis à sa commission de recours amiable n'a pas pour effet de retirer à la consultation de cette commission, eu égard à sa nature et à sa composition, le caractère d'une garantie apportée, lorsqu'elle est prévue, au bénéficiaire du revenu de solidarité active. »

5. Dans ces conditions, en se bornant à juger, pour écarter le moyen soulevé par Mme B, tiré du défaut de consultation de la commission de recours amiable de la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône sur son recours administratif, que ni les dispositions de l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles, ni celles de l'article R. 262-90 du même code n'imposaient la consultation de cette commission, sans avoir recherché si les clauses réglementaires de la convention conclue entre le département et la caisse dispensaient de cette consultation, la présidente du tribunal administratif de Marseille a commis une erreur de droit. »

#### Conseil d'État, 01 juillet 2020 n° 424289 RSA

« Il résulte de ces dispositions que la convention conclue entre le département et la caisse d'allocations familiales ne peut légalement prévoir qu'aucun recours administratif préalable dirigé contre une décision relative au revenu de solidarité active n'est soumis pour avis à la commission de recours amiable. »

#### Conseil d'État, 23 juillet 2024, n° 475922 RSA

« La circonstance que le législateur ait entendu permettre à chaque département, agissant par voie de convention avec l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, de déterminer les hypothèses dans lesquelles les réclamations dirigées contre des décisions relatives au revenu de solidarité active sont soumises pour avis à la commission de recours amiable de cet organisme n'a pas pour effet de retirer à la consultation de cette commission, eu égard à sa nature et à sa composition, le caractère d'une garantie apportée, lorsqu'elle est prévue, au bénéficiaire du revenu de solidarité active. »

### 3) Prescription de l'action en recouvrement en matière administrative

Pour le recouvrement des prestations en matière administrative, les textes applicables varient selon les prestations mais les délais sont les mêmes, à savoir 2 ans dans le cas général, et l'application de la prescription de 5 ans de droit commun en cas de fraude ou de fausse déclaration. Quelques-uns des textes applicables sont :

- L'article **L262-45 du code de l'action sociale et des familles** pour le RSA
- L'article **L235-25 du code de l'action sociale et des familles** pour l'APA
- L'article **L845-4 du code de la sécurité sociale** pour la prime d'activité, par renvoi à **L553-1 du même code.**
- L'article **L821-7 du code de la construction et de l'habitation** pour les aides personnelles au logement, par renvoi à l'article L553-1 du code de la sécurité sociale.

Il est à noter qu'en matière judiciaire sur les questions de prestations de retraite et d'invalidité, une jurisprudence de la cour de cassation retient qu'en cas de fraude, le délai de prescription quinquennale ne porte que sur le délai pour agir, et pas sur la période de l'indu pouvant être récupéré, qui peut alors porter jusqu'à 20 ans en application de l'article 2232 du code civil ([Cour de cassation, assemblée plénière, 17 mai 2023, n° 20-20.559](#)). Plusieurs jurisprudences similaires ont été rendues par le conseil d'état, dans des litiges en matière de pension de réversion ([Conseil d'État, 20 septembre 2019, n° 420909](#), [Conseil d'État, 20 septembre 2019, n° 420406](#) [Conseil d'État, 4 mars 2021, n° 433653](#)).

#### Conseil d'État, 27 avril 2015 n° 378880 APA

« L'article L. 232-25 du code de l'action sociale et des familles dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que : « L'action du bénéficiaire pour le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie se prescrit par deux ans. [...] / Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par le président du conseil général ou le représentant de l'État, pour la mise en recouvrement des sommes indûment versées [...] ».

6. Il résulte de ces dispositions que le délai de prescription court à compter du paiement de la prestation, seule l'existence d'une fraude ou de fausses déclarations étant de nature à reporter, à la date de découverte de celles-ci, le point de départ de la prescription de l'action en répétition de l'indu exercée par le président du conseil général ou le représentant de l'État. Par suite, le département n'est pas fondé à soutenir que la Commission centrale aurait commis une erreur de droit en ne déterminant pas le point de départ de la prescription par application des règles du code civil. »

La décision suivante, et plusieurs après elle, a été rendue dans le cadre d'une opposition à contrainte. La procédure concernée est décrite dans l'annexe 2 et les jurisprudences spécifiques à cette procédure sont exposées au (V) de la partie 1 de ce recueil.

#### Tribunal administratif d'Orléans, 24 mai 2023, n° 2203054 RSA

« Il ne résulte pas de l'instruction que la seule transmission de la créance à la caisse d'allocations familiales des Yvelines, lieu de la nouvelle résidence de M. A, puisse être regardée comme une cause interruptive de la prescription prévue par le code civil, alors au demeurant que la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône ne soutient pas s'être assurée que le requérant était allocataire de cette caisse d'allocations familiales et que la caisse d'allocations familiales des Yvelines a rejeté la demande de prise en charge de la créance le 5 octobre 2018, pour le motif tiré de ce que M. A n'était pas au nombre de ses allocataires. Il ne résulte pas de l'instruction que les indus résulteraient de fausses déclarations au sens des dispositions précitées, alors au demeurant que le rapport de contrôle de la situation du requérant ne relève pas de fraude. Par suite, M. A est fondé à soutenir qu'un délai supérieur à deux années s'est écoulé entre les mises en demeure de payer des 7 novembre 2014 et du 3 avril 2015 et la mise en demeure de payer du 6 décembre 2018. Il suit de là que le requérant est fondé à soutenir que la créance était prescrite le 15 février 2020 et que la contrainte litigieuse doit être annulée »

#### Tribunal administratif de Marseille, 8 juillet 2025, n° 2309241 RSA

« L. 821-5-1, L. 835-3 ou L. 845-3 du code de la sécurité sociale, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles ou L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation. " Aux termes de l'article L. 2224 du code civil : " Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ". Il résulte de ces dispositions que l'existence d'une fraude ou de fausses déclarations fait obstacle à l'application de la prescription biennale au profit de la prescription quinquennale de droit commun. Par ailleurs, si le délai de prescription court à compter du paiement de la prestation, l'existence d'une fraude ou de fausses déclarations est de nature à reporter, à la date de découverte de celles-ci, le point de départ de la prescription de l'action en répétition de l'indu. La notion de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration doit s'entendre comme visant les inexactitudes ou omissions délibérément commises par l'allocataire dans l'exercice de son obligation déclarative.

Comme cela a été dit au point 5, Mme C a eu connaissance de l'existence de l'indu INK 003 au plus tard le 19 avril 2016, date à laquelle, elle a sollicité auprès de la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, une demande de remise de cette dette. D'une part, la mise en demeure de payer émise le 21 avril 2023 mentionne les titres exécutoires n° T 22512 du 14 septembre 2015 et T 11581 du 31 mai 2016. D'autre part, il résulte de l'instruction que l'indu de revenu de solidarité active a pour origine l'absence de déclaration par Mme C de ses salaires de 2011 à 2013.

Cette omission déclarative, par son caractère délibéré et réitéré, constitue une fausse déclaration au sens de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles précité. En application des dispositions, précitées au point 6, l'existence d'une fraude ou de fausses déclarations fait obstacle à l'application de la prescription biennale au profit de la prescription quinquennale de droit commun. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, en l'absence de preuve de notification, qu'entre cette date et celle de la mise en demeure de payer émise le 21 avril 2023, le délai de prescription de 5 ans ait été interrompu. Dans ces conditions, la créance INK 003 était prescrite lorsque la mise en demeure de payer a été émise le 21 avril 2023. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête que le titre de perception n° T 11581 du 31 mai 2016 relatif à l'indu INK 003 doit être annulé. »

**Tribunal administratif d'Orléans, 7 juin 2023, n° 2200807 Prime Exceptionnelle de fin d'année**

« Le requérant fait valoir que la dette de 547,66 euros est prescrite, dès lors que le délai de prescription de l'action en recouvrement est de deux ans et qu'en l'espèce, la contrainte a été émise en 2022 pour des indus de 2017 et 2018. Pour sa part, la caisse d'allocations familiales du Loiret se prévaut d'une prescription triennale, sans en justifier au regard des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles et sans qu'il ait lieu, non plus, de considérer, au vu des éléments du dossier, qu'elle aurait entendu se prévaloir de la prescription quinquennale résultant des dispositions de l'article 2224 du code civil. Par ailleurs, les causes susceptibles d'interrompre la prescription biennale, seule applicable en l'espèce au vu de ce qui vient d'être mentionné, doivent être appréciées, faute de précision apportée sur ce point par le code de l'action sociale et des familles, conformément aux dispositions des articles 2242 à 2250 du code civil, dont la portée est générale. Les lettres de mise en demeure avec demande d'avis de réception adressées par une caisse d'allocations familiales à un allocataire en vue de recouvrer un trop perçu de prime exceptionnelle indûment versée, qui indiquent les voies de contestation à l'encontre de cette créance et manifestent la détermination de la caisse d'allocations familiales de poursuivre par tous les moyens juridiques dont elle dispose le recouvrement de sa créance valent, dès lors qu'elles ont été reçues par ce dernier, commandement interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil. Au cas présent, d'une part, le délai de prescription biennale n'a pas été interrompu par les lettres de notification des 22 et 25 octobre 2021 dont il n'est pas soutenu qu'elles auraient été adressées en lettre recommandée avec accusé de réception ainsi que le prévoient les dispositions précitées de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles. D'autre part, la mise en demeure datée du 4 janvier 2021, adressée en lettre recommandée avec accusé de réception et dont il est justifié qu'elle a été reçue le 12 janvier 2021, est intervenue postérieurement au délai de la prescription biennale, qui a couru, pour la prime exceptionnelle de fin 2017, à compter du 1er janvier 2018 et, pour celle de fin 2018, à compter du 1er janvier 2019. Dès lors, le moyen tiré de ce que les créances en litige sont prescrites doit être accueilli. »

**Tribunal administratif de Nancy, 21 décembre 2023, n° 2203209 RSA**

« D'une part, il résulte de l'instruction que M. A a omis d'informer la CAF de son départ hors de France pendant une durée de plus de trois mois, du 7 février 2019 au 12 juin 2019. En l'absence de réponse de M. A à une demande d'information de la CAF, ses droits au RSA ont été suspendus dès le mois de février 2019, de sorte que l'omission déclarative du requérant a donné lieu à un versement indu de RSA pour le seul mois de février 2019. Le requérant soutient qu'il ne s'est pas estimé tenu de déclarer que son séjour à l'étranger avait excédé une durée de trois mois dès lors que ses droits avaient été suspendus dès le mois de février 2019. Au regard de cette justification apportée par M. A, qui n'est pas contredite par la CAF, de la nature de l'omission et de la très courte durée pendant laquelle le RSA lui a été indument versé, M. A ne peut être regardé comme ayant commis une fraude ou s'étant livré à de fausses déclarations, au sens de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles, si bien que la CAF de Meurthe-et-Moselle disposait d'un délai de deux ans pour recouvrer les prestations indument versées à M. A.

D'autre part, il résulte de l'instruction que la prestation indue de RSA a été versée pour le mois de février 2019, à compter duquel a commencé à courir le délai de prescription de deux ans prévus par les dispositions de l'article L. 242-46 du code de l'action sociale et des familles. Il ne résulte pas de l'instruction que la décision du 17 juillet 2019, par laquelle la CAF de Meurthe-et-Moselle a notifié l'indu litigieux et a réclamé à M. A. le remboursement de la somme litigieuse, ait été envoyée sous pli recommandé avec accusé de réception. Toutefois, il est constant que l'intéressé a eu connaissance de cette décision au plus tard le 1er août 2019, date à laquelle il l'a contestée devant la direction de l'action sociale et de l'insertion du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle. La prescription a ainsi été interrompue à compter de cette date, et, par l'effet suspensif du recours préalable formé par M. A, n'a recommencé à courir qu'à compter de la décision rendue par la CAF de Meurthe-et-Moselle sur cette demande, le 18 octobre 2019. Dès lors, sans que le requérant n'ait procédé à tout ou partie du remboursement de l'indu et sans que la CAF ou le département de Meurthe-et-Moselle ne justifient d'autres démarches entreprises avant le courrier du 1er mars 2022 par lequel la CAF a informé M. A de la transmission de sa dette au conseil départemental, la prescription était acquise à compter de cette date, et donc, à fortiori, aux dates ultérieures où le département de Meurthe-et-Moselle lui a notifié l'indu litigieux et où le département puis la direction des finances publiques lui ont adressés un titre de recette et une lettre de relance. Par suite, M. A est fondé à soutenir que la créance dont se prévaut le département est prescrite. »

**Tribunal administratif de Toulouse, 4 décembre 2024, n° 2303386 Prime d'Activité**

« Aux termes de l'article L. 845-4 du code de la sécurité sociale : " L'article L. 553-1 est applicable à la prime d'activité. " Aux termes de l'article L. 553-1 du même code : " L'action de l'allocataire pour le paiement des prestations se prescrit par deux ans. / Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des prestations indûment payées, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration, l'action de l'organisme se prescrivant alors par cinq ans. /

La prescription est interrompue tant que l'organisme débiteur des prestations familiales se trouve dans l'impossibilité de recouvrer l'indu concerné en raison de la mise en œuvre d'une procédure de recouvrement d'indus relevant des articles L. 553-2, L. 821-5-1 ou L. 845-3, L. 844-3 (1) du code de la sécurité sociale, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles ou L. 823-9 du code de la construction et de l'habitation. "

M. B soutient que la créance de 185,16 euros mise à sa charge pour les mois de juin 2018 à novembre 2018 est atteinte par la prescription biennale. Par son jugement n° 2103438 du 12 octobre 2022, ce tribunal a annulé une décision du 9 mars 2021, prise sur recours préalable, maintenant à la charge de M. B un indu de 330,09 euros pour la période de décembre 2018 à mai 2019 et enjoint à la CAF de réexaminer les droits de M. B sur la même période. En exécution du jugement, la CAF a notifié à M. B un rappel de droit à la prime d'activité de 330,09 euros pour la période de décembre 2018 à mai 2019. Elle a par ailleurs notifié par le même courrier du 20 décembre 2022 un nouvel indu de 185,16 euros pour la période de juin 2018 à novembre 2018. Alors que la CAF n'a pas répondu au moyen tiré de la prescription de la créance, il résulte des pièces du dossier que cette créance a été mise à la charge de M. B au-delà du délai de deux ans prévu par les dispositions de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale et aucune cause d'interruption de la prescription n'est invoquée en défense ni ne résulte de l'instruction. Par suite, l'exception de prescription soulevée par M. B doit être retenue et l'indu de 185,16 euros pour la période de juin 2018 à novembre 2018 annulé. »

#### Tribunal administratif de Nîmes, 28 avril 2023, n° 2202793 Prime d'activité

« Il résulte de l'instruction que l'indu mis à la charge de M. E résulte de la prise en compte de l'affiliation de sa compagne, Mme A B, à la caisse d'allocations familiales du Gard, laquelle a conduit la caisse de mutualité sociale agricole du Languedoc à verser, à tort, la prime d'activité à M. E entre le 1er août 2019 et le 30 novembre 2019. Il résulte de l'instruction que la commission de recours amiable de la caisse de mutualité sociale agricole du Languedoc a, par une décision du 10 octobre 2022, entendu lever la prescription biennale eu égard au caractère frauduleux des déclarations de M. E, à qui il est reproché de ne pas avoir informé la caisse de ce que sa compagne était désormais affiliée à la caisse d'allocations familiales du Gard et bénéficiait de prestations de cet organisme. Toutefois, la caisse de mutualité sociale agricole du Languedoc, en réponse à la mesure d'instruction diligentée par le tribunal tendant à la communication des justificatifs permettant d'établir la date à partir de laquelle la compagne de M. E est devenue allocataire de la caisse d'allocations familiales du Gard, n'a produit aucun élément. Le seul formulaire de demande de prime d'activité rempli par M. E et Mme A B le 3 décembre 2018 et les déclarations trimestrielles de ressources remplies par les intéressés ne suffisent pas, par elles-mêmes, à établir que Mme A B aurait perçu des ressources de la caisse d'allocations familiales du Gard au cours de la période litigieuse que M. E aurait délibérément omis de déclarer. Par suite, la fraude de M. E n'est pas établie et la caisse de mutualité sociale agricole du Languedoc ne pouvait répéter l'indu litigieux au-delà de la période de prescription de deux ans résultant de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale. M. E est, par suite, fondé à soutenir que cette prescription était acquise lorsque la caisse de mutualité sociale agricole du Languedoc a, pour la première fois le 9 mai 2022, mis à sa charge l'indu litigieux de prime d'activité au titre de la période du 1er août 2019 au 30 novembre 2019.

Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. E est fondé à demander l'annulation de la décision du 10 octobre 2022 par laquelle la commission de recours amiable de la caisse de mutualité sociale agricole du Languedoc a confirmé la récupération d'un indu de prime d'activité d'un montant de 1 204,85 euros, au titre de la période du 1er août 2019 au 30 novembre 2019. »

**Tribunal administratif de Marseille, 12 septembre 2022, n° 2106002 Aides personnelles au logement**

« M. A forme opposition à la contrainte émise à son encontre par la Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône le 13 février 2020 en vue du recouvrement d'une somme de 782,91 euros.

La Caisse soutient qu'il n'y aurait plus lieu de statuer sur la requête car la contrainte aurait été annulée. Toutefois M. A conteste que sa dette ait été annulée et indique n'avoir jamais reçu de décision en ce sens. Dès lors, la Caisse, qui ne justifie pas que la contrainte ait été retirée et que ce retrait soit définitif, n'est pas fondée à soutenir qu'il n'y aurait plus lieu de statuer sur la requête.

Selon l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale : " L'action de l'allocataire pour le paiement des prestations se prescrit par deux ans. /Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des prestations indûment payées, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration, l'action de l'organisme se prescrivant alors par cinq ans. / La prescription est interrompue tant que l'organisme débiteur des prestations familiales se trouve dans l'impossibilité de recouvrer l'indu concerné en raison de la mise en œuvre d'une procédure de recouvrement d'indus relevant des articles L. 553-2, L. 821-5-1 ou L. 845-3, L. 844-3 (1) du code de la sécurité sociale, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles ou L. 823-9 du code de la construction et de l'habitation. ".

Il résulte de l'instruction que la contrainte en litige poursuit le recouvrement d'un indu d'allocation de logement sociale de 782,91 euros qui aurait été versé à M. A entre janvier et mars 2012. Or si la Caisse fait valoir qu'elle aurait adressé des mises en demeure à M. A les 9 août 2012 et 20 juin 2014, elle n'en justifie pas et, en tout état de cause, le délai de prescription de deux ans a entièrement couru entre le 20 juin 2014 et le 24 novembre 2016, date de la première contrainte adressée par la Caisse pour le recouvrement de cette créance. De même par la suite, la Caisse ne justifie d'aucun acte de poursuite entre le 24 novembre 2016 et la contrainte en litige du 13 février 2020. Le requérant est donc bien fondé à soutenir que la créance en cause était frappée de prescription. »

**Tribunal administratif de Lyon, 13 février 2024, n° 2302148 Prime d'activité**

« D'autre part, aux termes de l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale : " I. - L'action en recouvrement de prestations indues prévue à l'article L. 133-4-1 s'ouvre par l'envoi à l'assuré par le directeur de l'organisme créancier, par tout moyen donnant date certaine à sa

réception, d'une notification constatant, sur la base des informations dont dispose l'organisme, que l'assuré a perçu des prestations indues. () V.- A défaut de paiement, à l'expiration du délai de forclusion prévu à l'article R. 142-1, après notification de la décision de la commission instituée à ce même article ou à l'expiration des délais de remboursement des sommes en un ou plusieurs versements mentionnés au b et c du 2° du I et au 2° du III, le directeur de l'organisme créancier compétent adresse au débiteur par tout moyen donnant date certaine à sa réception une mise en demeure de payer dans le délai d'un mois qui comporte le motif, la nature et le montant des sommes demeurant réclamées, la date du ou des versements indus donnant lieu à recouvrement et les voies et délais de recours. ".

En l'espèce, la contrainte contestée a pour objet de récupérer la somme de 548,81 euros versée à Mme D, compagne du requérant, au titre de la prime d'activité pour la période du 1er septembre 2019 au 31 décembre 2019. Il est constant que l'indu de prime d'activité ne résulte pas d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration. Dès lors, la caisse d'allocations familiales de la Loire ne pouvait procéder à la récupération de l'indu litigieux au-delà de la période de prescription de deux ans résultant de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale. Il résulte de l'instruction que l'action en récupération de cet indu a été ouverte par la décision du 5 août 2020 de la directrice de la caisse d'allocations familiales de la Haute-Corse notifiant l'indu de prime d'activité en litige à Mme D. Alors qu'aucune circonstance, notamment une réclamation de l'allocataire, ne l'a empêchée à compter de cette date, de poursuivre l'action en récupération de l'indu, la caisse d'allocations familiales de Paris, à laquelle la créance a été transférée en raison du déménagement du couple, a ensuite seulement adressé un rappel de son obligation de payer cette somme à Mme D par un courrier du 1er mai 2021, qui n'a pas eu pour effet de suspendre, ni d'interrompre le délai de prescription. Ainsi, la mise en demeure de payer l'indu en date du 22 septembre 2022, et par suite la contrainte contestée, en date du 8 février 2023, ont été émises alors que le délai de deux ans laissé à l'organisme payeur pour récupérer l'indu était expiré. Par suite, M. C est fondé à soutenir qu'à la date d'émission de la contrainte en litige, la dette réclamée était prescrite.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la contrainte émise par la caisse d'allocations familiales de la Loire le 8 février 2023 pour le recouvrement de la dette de M. C, doit être annulée. »

#### Tribunal administratif de Nîmes, 4 avril 2025, n° 2403087 Aides personnelles au logement

« Il résulte de l'instruction que l'indu d'allocation de logement sociale mis à la charge de M. D résulte du déménagement de ce dernier le 1er mars 2015, sans que la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône ne fasse valoir que le trop-perçu en litige résulterait d'une manœuvre frauduleuse de la part de l'intéressé. La prescription biennale prévue par les dispositions de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale cité au point précédent est par conséquent applicable à la créance litigieuse. Il résulte de l'instruction que l'indu d'allocation de logement sociale en litige porte sur la période du 1er mars 2015 au 30 septembre 2015 et a été mis à la charge de M. D par une décision de la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône du 14 octobre 2015.

Cette notification a permis d'interrompre le délai de prescription de deux ans prévu par les dispositions précitées, lequel a recommencé à courir pour une même période à compter du 14 octobre 2015. La caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône a adressé à M. D une mise en demeure de payer du 9 mars 2016 qui lui a été notifiée le 29 mars 2016. Une nouvelle mise en demeure de payer du 21 juin 2018 a été émise après qu'un délai de deux ans se soit écoulé depuis la mise en demeure du 9 mars 2016. Par suite, cette deuxième mise en demeure n'a pu interrompre le délai de prescription de deux ans qui était échu à la date de son émission. A la date d'émission de la contrainte du 18 juillet 2024, la créance de la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône était, dès lors, atteinte par la prescription biennale prévue aux dispositions précitées de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que l'admet d'ailleurs la caisse d'allocations familiales dans son mémoire en défense. M. D est, par suite, fondé à demander l'annulation de la contrainte litigieuse. »

**Tribunal administratif de Paris, 18 juillet 2023, n° 2211621 Aides personnelles au logement**

« Il résulte de l'instruction, et notamment des pièces produites par la CAF de Paris, que cette dernière a eu connaissance pour la première fois des faits lui permettant d'exercer son action en octobre 2017, lorsque que M. A F a déclaré son changement de résidence. Il résulte des mêmes pièces que la CAF de Paris a notifié le 11 décembre 2017 le bailleur social de l'existence d'un indu et lui en a demandé initialement le remboursement, en application des dispositions alors en vigueur de l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation, ce qui a eu pour effet d'interrompre la prescription. Toutefois, à compter du 1er septembre 2019, date d'abrogation de cet article, la CAF de Paris, quand bien même le bailleur ne lui avait pas transmis la justification de la déduction de ses sommes du loyer de M. A F, ne pouvait ignorer qu'elle devait alors nécessairement recouvrer cet indu directement auprès du locataire, qui est le seul bénéficiaire effectif de l'allocation. Dans ces conditions, elle n'est pas fondée à prévaloir qu'elle n'aurait eu connaissance de l'identité de son créancier qu'au 21 octobre 2020, date du courrier du bailleur l'informant de cette déduction. Dans ces conditions, le délai de prescription à l'égard de M. A F doit être regardé comme ayant commencé à courir au 1er septembre 2019 et ce dernier, alors que la CAF ne justifie ni même n'allègue qu'il aurait réalisé de fausses déclarations ou des manœuvres frauduleuses, est donc fondé à soutenir que sa créance était prescrite le 4 novembre 2021, date à laquelle la CAF de Paris lui a notifié l'indu litigieux.

Par suite, M. A F est fondé à demander l'annulation de la décision la décision du 5 mai 2022 par laquelle le directeur de CAF de Paris a rejeté son recours administratif du 11 août 2021 à l'encontre des décisions du 4 novembre 2021 lui notifiant un indu d'aide personnalisée au logement d'un montant de 5 255 euros et lui a accordé uniquement une remise de dette de 2 216,50 euros. »

**Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 21 juillet 2022, n° 2001490 Aide personnelle au logement**

« Il résulte de l'instruction que le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault a adressé à M. B, le 8 avril 2010, une décision d'indu d'un montant de 778,35 euros à sa dernière adresse connue, à savoir le 46 rue de Montpensier à Paris (75006). Cette décision, qui n'a pas été remise à l'intéressé en raison d'une anomalie dans l'adresse quant au numéro de voie, a été suivie de plusieurs mises en demeure adressées les 5 août 2010, 1er mars 2011 et 24 mars 2011, lesquelles n'ont pas davantage été remises au requérant à défaut de boîte aux lettres identifiable. Le 2 septembre 2011, le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault a adressé une nouvelle mise en demeure à M. B à l'adresse qui lui a été communiquée par la caisse primaire d'assurance maladie de Strasbourg, à savoir le 66 bis rue de Bischwiller à Gries (67240), le pli ayant été présenté le 13 septembre suivant à cette adresse sans que son destinataire ne l'ait réclamé. Le 30 décembre 2011, la même autorité a adressé une première contrainte à l'intéressé à cette adresse, puis une deuxième, le 26 avril 2012, au 46 rue de Montpensier à Paris, mais les plis ont été retournés à la caisse d'allocation familiales avec la mention " destinataire non identifiable ". Si une troisième contrainte a été signifiée par huissier de justice à M. B le 27 novembre 2013, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une nouvelle mise en demeure ait été notifiée au requérant avant l'envoi de celles des 22 novembre et 19 décembre 2019, à supposer que ces actes aient bien été notifiés à l'intéressé, et l'édition de la contrainte litigieuse en date du 1er juillet 2020. Si le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault fait valoir qu'un huissier de justice a été mandaté, le 27 mars 2014, pour procéder au recouvrement de l'indu et que celui-ci aurait rencontré des difficultés en raison de l'insolvabilité du requérant, il n'établit pas ni ne fait valoir l'existence d'une autre cause d'interruption du délai de prescription entre la contrainte signifiée le 27 novembre 2013 et celle notifiée le 10 juillet 2020. Dans ces conditions, M. B est fondé à soutenir que la dette ayant fait l'objet de la contrainte est prescrite.

Il résulte de ce qui précède que la contrainte émise à l'encontre de M. B le 1er juillet 2020 par le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault pour le recouvrement d'une somme de 819,92 euros doit être annulée. »

**Tribunal administratif de Grenoble, 4 novembre 2024, n° 2300021 RSA**

« Il résulte des dispositions précitées que la prescription biennale de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale, qui déroge à la prescription des créances résultant de l'article 2224 du code civil de droit commun, couvre le temps passé de la constitution du droit de créance, et porte sur la détermination du droit de créance qu'elle limite aux sommes indûment versées au titre des deux années précédentes. La prescription prévue à l'article 2224 du code civil couvre le temps futur correspondant au délai dont dispose le créancier pour exercer son droit de créance, qui court à compter de la date à laquelle celui-ci a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance des faits lui permettant d'exercer ce droit, dont le contenu n'est pas limité dans le temps. »

### Conseil d'État, 25 avril 2023, n° 460784 Aides personnelles au logement

« Il résulte des dispositions combinées du code de la construction et de l'habitation et du code de la sécurité sociale (...) que si l'allocation de logement familiale est en principe versée au bailleur, auquel il incombe de la déduire du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement, l'action en recouvrement d'un indu d'aide personnalisée au logement se prescrit dans le délai de deux ans prévu par l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale, que l'aide ait été versée au bailleur ou directement à l'allocataire.

5. En premier lieu, il résulte de ce qui est dit au point 4 qu'en faisant application, pour déterminer si la créance de la caisse d'allocations familiales du Nord, était prescrite, de la prescription biennale prévue par les dispositions de l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale, alors même que les sommes versées indûment l'avaient été entre les mains du bailleur, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit. »

#### 4) Les possibilités de régularisation de l'administration

Bien que l'administration conserve la possibilité de régulariser sa décision, potentiellement peu de temps avant l'audience, il est important de garder à l'esprit que le nouveau calcul proposé est soumis aux mêmes règles que le calcul contesté à l'origine et doit donc faire l'objet des mêmes vérifications, notamment en ce qui concerne les exigences de motivation. En effet, des explications fournies en cours d'instruction ne permettant pas de comprendre de manière intelligible le calcul peut fonder l'annulation.

Par exemple, [Tribunal administratif de Lyon, 17 avril 2025, n° 2400191](#)

### Conseil d'État, 21 avril 2021, n° 437179 RSA et aide exceptionnelle de fin d'année

« En cas d'annulation par le juge administratif, saisi d'un recours dirigé contre celle-ci, d'une décision qui, remettant en cause des paiements déjà effectués, ordonne la récupération d'un indu de revenu de solidarité active ou d'aide exceptionnelle de fin d'année, il est loisible à l'administration, si elle s'y croit fondée et si, en particulier, aucune règle de prescription n'y fait obstacle, de reprendre régulièrement et dans le respect de l'autorité de la chose jugée, sous le contrôle du juge, une nouvelle décision. Lorsque tout ou partie de l'indu d'allocation de revenu de solidarité active ou d'aide exceptionnelle de fin d'année a été recouvré avant que le caractère suspensif du recours n'y fasse obstacle, il appartient au juge, s'il est saisi de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de rembourser la somme déjà recouvrée ou s'il décide de prescrire cette mesure d'office, de déterminer le délai dans lequel l'administration, en exécution de sa décision, doit procéder à ce remboursement, sauf à régulariser sa décision de récupération si celle-ci n'a été annulée que pour un vice de légalité externe. »

*Le conseil d'état laisse ici la possibilité à l'administration de régulariser sa décision qui n'aurait été annulée que pour un vice de légalité externe si tant est que les sommes ne soient pas couvertes par la prescription.*

### Conseil d'État, 17 novembre 2022 n°456315 Aides au logement

« Il ressort toutefois des pièces du dossier soumis au juge du fond qu'avant que le tribunal administratif ne se prononce, la CAF de Paris l'a informé, d'une part, qu'afin de tirer les conséquences de la déclaration d'illégalité de ces dispositions par la décision n° 420104 du 26 décembre 2018 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, elle avait procédé au réexamen de la situation de Mme B sur la base des revenus de référence de l'année N-2 réellement perçus et déclarés par celle-ci en 2015, 2016 et 2017, de telle sorte qu'elle avait ramené le montant de l'indu à la somme de 2 313 euros et, d'autre part, que l'intéressée restait néanmoins redevable de la somme totale de 5 203,13 euros en raison d'autres régularisations effectuées par erreur par la CAF. En s'abstenant de tenir compte de l'ensemble de ces éléments, qui étaient, à la date de son jugement, suffisamment précis et non sérieusement contestés par Mme B, pour apprécier le bien-fondé de la décision de récupération d'indu attaquée et en prononcer, le cas échéant, la réformation, le tribunal administratif a, compte tenu des règles rappelées au point 2, méconnu son office. »

*En l'espèce le conseil d'état casse le jugement de première instance en ce que le juge aurait dû tenir compte du réexamen par l'administration effectuée après la saisine du juge mais avant sa décision.*

## 5) Office du juge administratif dans l'évaluation des montants de retenues pratiquées par les caisses de sécurité sociale

La procédure de récupération des indus prévoit la possibilité pour les caisses de sécurité sociale de retenir un certain montant sur les prestations versées chaque mois. Ce montant est encadré par des règles de calcul, pour la plupart communes aux prestations, mais fondées sur des textes pouvant varier. Ces règles sont détaillées à l'annexe 2. Il est à noter que les tribunaux de première instance appliquent ces règles y compris en cas de rappel de prestations suspendues, qui peuvent amener au versement de sommes relativement importantes.

### CEDH, première sect., 26 avr. 2018, no 48921/13, Čakarević c/ Croatie prestation chômage

Cette décision, rendue sur le fondement de l'article 1er du protocole n°1 de la CEDH retient que compte tenu de la situation financière de la requérante, il ne pouvait lui être demandé un montant excessif de remboursement mensuel d'une prestation chômage indûment versée suite à une erreur de l'administration.

### Tribunal administratif de Lille, 05 février 2025, n° 2208348 RSA, de prime d'activité, aide exceptionnelle de fin d'année et d'allocation de logement familiale

« Mme C conteste le montant des retenues effectuées par la caisse d'allocations familiales sur ses allocations à compter du mois d'octobre 2022 et fait valoir qu'elle ne perçoit plus le revenu de solidarité active, qu'elle vit seule avec sa fille et qu'elle ne touche plus qu'une pension alimentaire de 146 euros.

A la suite d'une mesure d'instruction ordonnée par le tribunal afin d'apprécier les modalités de calcul de la retenue, la caisse d'allocations familiales a produit le tableau du plan de remboursement, qui précise le quotient familial de l'intéressée, qui doit être considéré comme le montant mensuel pondéré de Mme C, qui s'élève à 217 euros, et le montant de la retenue évaluée à 49 euros, sans apporter de précisions complémentaires sur la méthode de calcul de la retenue contestée. Elle ne met ainsi pas le tribunal en mesure d'apprécier comment elle est parvenue au montant de la retenue pratiquée, arrêtée à 168 euros, soit plus que le montant de la retenue majorée de 50 % en cas de fraude. Par suite, il y a lieu d'annuler la décision du 19 octobre 2022 »

#### Tribunal administratif de Montpellier, 30 novembre 2023, n° 2200728 RSA

« En l'espèce, eu égard au quotient familial de Mme C de 248 euros en octobre 2021, la caisse d'allocations familiales ne peut, conformément au 3° de l'article 6 du décret du 14 décembre 2020 susvisé, qu'opérer des retenues de 49 euros. Dès lors, Mme C est fondée à soutenir que le montant de la retenue de 105 euros est irrégulier.

Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que Mme C est fondée à demander l'annulation de la décision du 12 octobre 2021 par laquelle le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault l'a informée d'une retenue mensuelle de 105 euros sur prestations en remboursement du trop-perçu de revenu de solidarité active. »

#### Tribunal administratif de Toulouse, 19 mars 2025, n° 2304246 RSA

« Pour retenir intégralement la somme de 19 286,53 euros versée au titre d'un rappel de droit au RSA du 1er février 2016 au 31 mai 2018 afin de recouvrer en partie une créance de RSA de 22 181,80 euros pour la période de décembre 2012 à juillet 2015, le département du Tarn se borne à soutenir que le Conseil d'État a reconnu la possibilité de procéder à de telles retenues alors même qu'elles porteraient sur des échéances à venir relatives à des droits ouverts au titre d'une période antérieure à la décision d'indu. Si, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les dispositions précitées autorisent le département du Tarn à opérer une retenue sur un rappel de droit, il résulte néanmoins de ce qui a été dit au point 16, ainsi que le font valoir M. C et Mme B, que la CAF du Tarn a retenu intégralement la somme due, sans faire application des dispositions de l'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale susmentionné, lesquelles imposent les modalités selon lesquelles les retenues peuvent être faites. Il apparaît dès lors que, pour évaluer le montant des retenues pouvant être opérées, le département du Tarn devait prendre en compte le niveau des ressources de M. C et Mme B pour chaque mois de la période de février 2016 à mai 2018 au titre de laquelle le rappel de prestation de 19 286,53 euros leur était dû, puis appliquer, pour chacun de ces mois, le montant du plafond de retenue prévu par l'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale précité et, le cas échéant, par l'article R. 553-2 du même code. La somme des montants ainsi obtenus pour chacun des mois de la période pouvait alors être retenue du rappel de droit opéré en décembre 2022. Par suite, l'organisme payeur a commis une erreur de droit en retenant l'intégralité de la somme versée et M. C et Mme B sont donc fondés à demander l'annulation de cette retenue. Il appartient donc à la CAF, si elle s'y croit fondée, d'opérer une nouvelle retenue sur ce rappel de droit dans les conditions précitées, et de verser à M. C et Mme B la différence entre la

somme de 19 286,53 euros illégalement retenue et le montant total des retenues opérées conformément aux dispositions des articles R. 553-1 et R. 553-2 du code de la sécurité sociale. »

**Tribunal administratif de Montpellier, 16 janvier 2025, n° 2301976 RSA**

« L'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale prévoit que le montant mensuel des prélèvements effectués sur les prestations à échoir en vue du remboursement de prestations indûment perçues est calculé sur le revenu mensuel pondéré, à hauteur, notamment, d'une retenue forfaitaire de 45 euros sur la tranche de revenus inférieure à 231 euros, de 25 % sur la tranche de revenus comprise entre 231 euros et 345 euros et de 35 % sur la tranche de revenus comprise entre 346 euros et 516 euros, de 45 % sur la tranche de revenus comprise entre 517 euros et 690 euros et de 60 % sur la tranche de revenus supérieure à 691 euros. Il résulte de ces dispositions que les retenues effectuées par l'administration tiennent compte des possibilités financières et de la situation familiale des allocataires.

En l'espèce, il résulte de l'instruction que les ressources de M. A s'élevaient en octobre 2022 à hauteur de 640,08 euros et, en novembre 2022, à hauteur de 793,57 euros. Dans ces conditions, le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault ne pouvait, sans méconnaître les dispositions citées au point 4 précédent, procéder à une retenue d'un montant de 4 242,63 euros sur le paiement de ses prestations en date du 2 août 2022. »

## 6) Périmètre de l'office du juge dans l'examen des demandes de remise gracieuse et de la bonne foi de l'allocataire

Les conditions légales pour le bénéfice d'une remise gracieuse en cas d'indus sont les mêmes pour la plupart des prestations de la compétence du juge administratif, à savoir la bonne foi du débiteur et sa situation de précarité. Elles sont toutefois prévues par des textes différents :

- L'article **L262-46 du code de l'action sociale et des familles** fixe ces conditions pour le RSA.
- L'article **L845-3 du code de la sécurité sociale** fixe ces conditions pour la prime d'activité.
- L'article **L823-9 du code de la construction et de l'habitation** pour les aides au logement, par renvoi à l'article **L553-2 du code de la sécurité sociale** qui fixe cette condition pour les prestations familiales (compétence du juge judiciaire). A noter que dans ce dernier texte, la mention de bonne foi n'apparaît pas, le texte ne mentionnant que la situation de précarité du débiteur, bien qu'il interdise la remise en cas de « manœuvre frauduleuse ou fausse déclaration. »

**ATTENTION, conformément à la décision n°395536 du conseil d'état reproduite ci-après :**

- **Le débiteur contestant uniquement une décision de refus de remise gracieuse ne peut invoquer de moyens tenant à la légalité de la décision de récupération de l'indu.**
- **L'omission de ressources n'ayant pas d'incidence sur le droit ou le montant de la prestation en litige ne peut être regardé comme une manœuvre frauduleuse.**

### Conseil d'État, 10 février 2017, n° 395536 RSA

« Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision rejetant une demande de remise gracieuse d'un indu de revenu de solidarité active, il appartient au juge administratif d'examiner si une remise gracieuse totale ou partielle est justifiée et de se prononcer lui-même sur la demande en recherchant si, au regard des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre parties à la date de sa propre décision, la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi justifient que lui soit accordée une remise. Si le débiteur ne peut utilement invoquer, à l'appui de son recours, des moyens tirés de l'illégalité de la décision de récupération de l'indu, la circonstance qu'une omission de déclaration a porté sur des ressources dépourvues d'incidence sur le droit au revenu de solidarité active ou sur son montant fait toutefois obstacle à ce que cette omission puisse être regardée comme une manœuvre frauduleuse ou une fausse déclaration, laquelle doit s'entendre comme visant les inexactitudes ou omissions délibérément commises par le bénéficiaire dans l'exercice de son obligation déclarative. »

### Conseil d'État, 17 novembre 2017 n°400606 RSA

« Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision rejetant une demande de remise gracieuse d'un indu de revenu de solidarité active, il appartient au juge administratif d'examiner si une remise gracieuse totale ou partielle est justifiée et de se prononcer lui-même sur la demande en recherchant si, au regard des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre parties à la date de sa propre décision, la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi justifient que lui soit accordée une remise. Lorsque l'indu résulte de ce que l'allocataire a omis de déclarer certaines de ses ressources, il y a lieu, pour apprécier la condition de bonne foi de l'intéressé, hors les hypothèses où les omissions déclaratives révèlent une volonté manifeste de dissimulation ou, à l'inverse, portent sur des ressources dépourvues d'incidence sur le droit de l'intéressé au revenu de solidarité active ou sur son montant, de tenir compte de la nature des ressources ainsi omises, de l'information reçue et de la présentation du formulaire de déclaration des ressources, du caractère réitéré ou non de l'omission, des justifications données par l'intéressé ainsi que de toute autre circonstance de nature à établir que l'allocataire pouvait de bonne foi ignorer qu'il était tenu de déclarer les ressources omises. À cet égard, si l'allocataire a pu légitimement, notamment eu égard à la nature du revenu en cause et de l'information reçue, ignorer qu'il était tenu de déclarer les ressources omises, la réitération de l'omission ne saurait alors suffire à caractériser une fausse déclaration ».

*Pour une application récente du même attendu, quoiqu'à la défaveur de l'allocataire, voir Conseil d'État, 14 février 2025, n° 477661 RSA*

### Conseil d'État, 22 décembre 2017, n° 401868 RSA

*Par l'application du même attendu que Conseil d'État, 17 novembre 2017 n°400606, le conseil d'état a considéré que la seule omission réitérée d'une pension de guerre ne pouvait suffire à écarter la bonne foi de l'allocataire. À noter que le conseil d'état souligne que cette pension n'est pas un revenu imposable, semblant ainsi indiquer que l'allocataire pouvait légitimement, par analogie, ignorer qu'elle était tenue de les déclarer. Cette lecture est corroborée par Conseil d'État, 29 juillet 2020, n° 422674, décision dans laquelle le conseil d'état a validé le raisonnement du juge du fond qui a relevé, pour établir la connaissance par les allocataires de leur obligation de déclaration, qu'ils déclaraient les ressources en cause aux services fiscaux.*

### Conseil d'État, 22 juillet 2021, n° 442026 RSA

*Attendu classique mais application complexe. Le litige portait sur la nécessité pour l'allocataire du RSA de déclarer la PCH dont son enfant est bénéficiaire. Les textes, sont cités par le conseil d'état qui rappelle que la PCH n'est pas prise en compte lors de l'examen des droits au RSA du foyer du bénéficiaire, sauf si la PCH est utilisée pour dédommager un aidant familial faisant partie du foyer dont les droits RSA sont considérés.*

*En l'espèce, si le département avait demandé à l'allocataire RSA de déclarer la PCH de son enfant, il n'a pas précisé que la PCH devait être déclarée comme ressources de l'allocataire. En outre, l'allocataire a déclaré la PCH comme ressources de son enfant en ajoutant une mention précisant son usage comme dédommagement des aidants familiaux.*

*Dès lors, le conseil d'état censure la décision des juges du fond qui avaient dénaturé les pièces du dossier en retenant une manœuvre frauduleuse de la part de l'allocataire.*

**Conseil d'État, 26 avril 2022, n° 441370 RSA**

*Le tribunal est tenu, pour considérer des revenus d'indépendant comme sans incidence sur les droits au RSA de rechercher le chiffre d'affaires pour la période en cause pour vérifier s'il est inférieur au plafond de ressources pour le bénéfice du RSA. Il ne pouvait donc retenir la bonne foi de l'allocataire dans le cadre de la contestation du refus de la remise gracieuse sans procéder à cette recherche.*

**Conseil d'État, 23 novembre 2023, n° 469399 RSA**

*Le Conseil d'État censure la décision du T.A qui a rejeté la bonne foi de l'allocataire qui déclarait la pension alimentaire qu'elle percevait dans les ressources de son enfant plutôt que dans les siennes. Le conseil d'état précise que les ressources de l'ensemble des membres du foyer étant prises en compte dans le calcul, le montant de la prestation n'était pas impacté par cette erreur.*

**Conseil d'État, 24 juillet 2024, n° 474734 Prime d'activité**

« Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision rejetant une demande de remise gracieuse d'un indu de prime d'activité, il appartient au juge administratif d'examiner si une remise gracieuse totale ou partielle est justifiée et de se prononcer lui-même sur la demande en recherchant si, au regard des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre des parties à la date de sa propre décision, la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi justifient que lui soit accordée une remise. »

**Conseil d'État, 05 mars 2025, n° 491681 RSA, Prime d'activité, Aides personnelles au logement**

« Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision rejetant une demande de remise gracieuse d'un indu de prime d'activité ou d'une prestation familiale, au titre du logement, il appartient au juge administratif d'examiner si une remise gracieuse totale ou partielle est justifiée et de se prononcer lui-même sur la demande en recherchant si, au regard des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre des parties à la date de sa propre décision, la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi justifient que lui soit accordée une remise. »

*Le conseil d'état précise en outre que la bonne foi seule ne peut suffire au juge à accorder la remise, il doit en outre examiner la situation de précarité de l'allocataire, alors même que les textes applicables au RSA et à la prime d'activité mentionnent la bonne foi ou la situation de précarité, de manière alternative.*

*Autre intérêt de l'arrêt, il induit que le rejet de la bonne foi dans l'omission de ressources pour le RSA n'entraîne pas nécessairement la même chose pour les aides au logement ou la prime d'activité.*

## B) EN MATIÈRE JUDICIAIRE

Le contentieux de la sécurité sociale portant non seulement sur les prestations versées mais également sur le contentieux lié aux versements des cotisations (par ailleurs bien plus abondant), de nombreux principes procéduraux ont été dégagés dans ce cadre.

L'office du juge judiciaire, en matière de contestation d'un indu de prestations sociale, comporte des différences mais également des similarités à celui défini par la jurisprudence du conseil d'état en matière administrative.

**La première différence tient au fait que le juge judiciaire estime que le RAPO va cadrer l'étendue du litige. En cette matière le plus grand soin doit donc être apporté aux demandes formulées dans le RAPO.**

Par ailleurs, l'exigence de motivation, fixée y compris en matière judiciaire par les articles **L211-1 et suivants du CRPA** ne suffit pas en elle-même à contester le bien-fondé, y compris dans les cas d'indus. Toutefois, il reste possible de faire annuler une procédure de recouvrement sur la base de la nullité de la notification de dette (voir le 3 de la présente sous partie).

Enfin, bien qu'il soit impropre de parler de plein contentieux en matière judiciaire, le juge est tout de même tenu de trancher le litige en examinant les droits du requérant à la prestation concernée et ne peut se contenter d'annuler la décision de l'administration.

### 1) Périmètre de l'office du juge judiciaire dans le cas d'une contestation du bien-fondé de l'indu

#### Cour d'appel de Paris, 22 septembre 2023, n° 19/07466 AAH

« L'étendue du litige se trouve déterminé par l'étendue de la saisine de la commission de recours amiable d'un organisme de sécurité sociale et se détermine au regard du contenu de la lettre de réclamation et non de celui de la décision ultérieure de cette commission »

Application au cas d'une contestation d'une décision de répétition d'un indu d'AAH d'une jurisprudence constante de la cour de cassation en matière de redressement de cotisations (Cour de cassation, deuxième chambre civile, 9 décembre 2021, n° 20-11.285, Cour de cassation, deuxième chambre civile, 10 novembre 2022, n° 20-23.136, Cour de cassation, deuxième chambre civile, 28 septembre 2023, n° 21-19.774, Cour de cassation, deuxième chambre civile, 28 septembre 2023, n° 21-19.775, Cour de cassation, deuxième chambre civile, 1 juin 2023, n° 21-21.329)

#### Cour de cassation, civile, 3 juin 2021, 20-13.626 ASPA

« Vu les articles L. 211-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, auxquels renvoie l'article L. 115-3 du code de la sécurité sociale et les articles 5 et 12 du code de procédure civile :

Il appartient à la juridiction de la sécurité sociale, en application des deux derniers de ces textes, de se prononcer sur le litige dont elle est saisie, peu important les éventuelles irrégularités affectant la motivation des décisions de l'organisme de sécurité sociale au regard des dispositions des premiers. »

*La Cour de cassation casse l'arrêt de la cour d'appel qui avait annulé une décision de la CAF supprimant le bénéfice de l'ASPA pour insuffisance de motivation, sans statuer sur le fond du litige, à savoir en l'espèce le droit de l'allocataire à l'ASPA alors même que la caisse lui reprochait de ne plus résider en France.*

**Cour d'appel de Montpellier, 02 avril 2025, n° 20/03429 Allocation de logement, l'indu litigieux étant antérieur au transfert de compétence au juge administratif**

« Que le défaut ou le caractère insuffisant ou erroné de la motivation de la décision de la caisse, permet seulement à son destinataire d'en contester le bien-fondé devant le juge sans condition de délai. Il appartenait dès lors au premier juge de se prononcer sur le bien-fondé de la demande dont il était saisi, en l'espèce la demande de confirmation par la CAF des Pyrénées Orientales de sa décision prise le 17 octobre 2018 en ce qu'elle portait sur des indus relatifs à l'allocation de logement sociale, peu important les éventuelles irrégularités affectant la décision de la CAF des Pyrénées Orientales. »

*N.B, cette décision portait sur un indu d'allocation de logement social antérieurement au transfert de compétence de cette allocation au juge administratif. Le principe énoncé en ce qui concerne les décisions des organismes de sécurité sociale demeure toutefois applicable.*

**Cour d'appel de Colmar, 25 janvier 2024 n° 21/01117 AAH et indu d'aide au logement antérieur au transfert de compétence au juge administratif**

« Dès lors, la cour, dont l'office n'est pas de tenter de fonder l'indu à la place de la caisse, mais seulement d'apprécier les moyens invoqués par celle-ci, ne peut que constater que ces moyens sont lacunaires et qu'il est en conséquence impossible de vérifier le bien-fondé de la créance d'indu, ce qui, quelque soient les mérites des défenses déployées par Mme [K], suffit à entraîner l'infirmation du jugement pour annuler la décision de la caisse et débouter celle-ci de sa demande de condamnation »

## 2) Périmètre de l'office du juge dans l'examen des demandes de remise gracieuse et de la bonne foi de l'allocataire

Du fait des mêmes conditions posées par les textes portant sur les prestations de la compétence du juge judiciaire, les mêmes conditions de bonne foi et de précarité de la situation du débiteur sont examinées dans les cas de demande d'une remise gracieuse. Ces textes sont :

- **L.256-4 du code de la sécurité sociale**, texte général sur l'application de la législation de sécurité sociale. Ce texte ne mentionne pas explicitement la condition de bonne foi mais exclut son application en cas de « manœuvre frauduleuse ou fausse déclaration ». Ce texte peut fonder une remise mais également des délais de paiement.
- **L.553-2 du code de la sécurité sociale pour les prestations familiales**, qui retient la même formulation que l'article L256-4 du CSS.
- **L'article L821-5-1 (AAH)** renvoie aux règles de retenue prévues par l'article L553-2 du code de la sécurité sociale, à l'alinéa 3. Bien que l'alinéa mentionnant la possibilité de remise ne soit pas le troisième, certaines jurisprudences ont tout de même fait application de cet article pour des cas de remise d'AAH.

### Cour de cassation, saisie pour avis, 28 novembre 2019, 19-70.019 PCH

« Il résulte de la combinaison des dispositions de l'article L. 211-16, 3° du code de l'organisation judiciaire et de l'article L. 134-3, 2°, du code de l'action sociale et des familles, dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, que le tribunal de grande instance spécialement désigné connaît désormais des litiges relatifs à la prestation de compensation du handicap mentionnée à l'article L. 245-2 du code de l'action sociale et des familles.

Selon l'article R. 245-72 du même code, le recouvrement de l'indu de la prestation de compensation du handicap se fait comme en matière de contributions directes. Selon l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, l'administration peut accorder des remises totales ou partielles en matière d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence.

Il s'en déduit que la créance d'un indu de versement de prestation de compensation du handicap est au nombre de celles qui, par leur nature, peuvent faire l'objet d'une remise totale ou partielle.

Il s'ensuit que, dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en totalité ou en partie une demande de remise gracieuse d'un indu de prestation de compensation du handicap, il entre dans l'office du juge d'apprécier si la situation de précarité et la bonne foi du débiteur justifient une remise totale ou partielle de la créance dont il s'agit. »

**Cour de cassation, deuxième chambre civile, 28 mai 2020, n° 18-26.512 Pension d'invalidité**

« Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en totalité ou en partie une demande de remise gracieuse d'une dette née de l'application de la législation de sécurité sociale au sens de l'article L. 256-4 du code de la sécurité sociale, il entre dans l'office du juge d'apprécier si la situation de précarité du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la somme litigieuse »

**Cour de cassation - Deuxième chambre civile 24 juin 2021 / n° 20-11.044 Prestation familiales**

« Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou en partie une demande de remise gracieuse d'une dette de prestations familiales, il appartient au juge d'apprécier si la situation du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause ou si une manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations l'excluent. »

**Cour d'appel de Grenoble, 15 mai 2023, n° 21/04347 Pension de réversion**

« En application de l'article L. 256-4 du code de la sécurité sociale, dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2018, à l'exception des cotisations et majorations de retard, les créances des caisses nées de l'application de la législation de sécurité sociale, notamment dans des cas mentionnés aux articles L. 244-8, L. 374-1, L. 376-1 à L. 376-3, L. 452-2 à L. 452-5, L. 454-1 et L. 811-6, peuvent être réduites en cas de précarité de la situation du débiteur par décision motivée par la caisse, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations.

Au soutien de sa demande de remise de dette, l'appelante expose être de bonne foi, être veuve et vivre seule. S'agissant de ses revenus et charges fixes mensuelles, elle indique que leur montant s'élève respectivement à 1 716,71 euros et 1 194,46 euros soit un solde de 600 euros pour faire face à ses dépenses courantes.

De son côté, la CARSAT Rhône-Alpes ne s'oppose pas à accorder à Mme G des délais pour s'acquitter de sa dette tout en rappelant que la commission de recours amiable, saisie d'une demande de remise identique, avait maintenu la dette par décision rendue lors de sa séance du 12 janvier 2021.

Il convient d'observer qu'à l'appui de sa demande, Mme G produit un tableau de ses charges et revenus au titre de l'année 2020, des relevés de compte portant sur les périodes du 12 mars 2014 au 11 avril 2014 d'une part et du 12 février 2020 au 11 mars 2020 d'autre part dont il ne résulte pas une situation de précarité justifiant qu'il soit fait droit à la demande formée à titre subsidiaire. Au surplus, la situation actuelle de Mme G ne peut être appréciée avec exactitude au vu de la date des éléments transmis tandis que par l'effet de la prescription plus de quatre années d'indus ne lui sont pas réclamés.

Dans ces conditions et compte tenu de la proposition faite par la CARSAT Rhône-Alpes d'accorder des délais de paiement à l'assurée selon des modalités à convenir entre les parties, le jugement déféré sera confirmé sur ce point. »

**Cour de cassation, deuxième chambre civile, 16 mars 2023, n° 21-15.546 Indemnités journalières**

« Il entre dans l'office du juge judiciaire de se prononcer sur le bien-fondé de la décision administrative d'un organisme de sécurité sociale déterminant l'étendue de la créance qu'il détient sur l'un de ses assurés, résultant de l'application de la législation de sécurité sociale.

Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou partie une demande de remise gracieuse d'une dette née de l'application de la législation de sécurité sociale au sens du texte susvisé, il appartient au juge d'apprécier si la situation de précarité du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause. »

**Cour d'appel de Paris, 06 octobre 2023, n° 20/04910 AAH**

« Sur la demande de remise, conformément à l'article L.553-2 du code de la sécurité sociale, la créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations.

Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou en partie une demande de remise gracieuse d'une dette de prestations familiales, il appartient au juge d'apprécier si la situation du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause ou si une manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations l'excluent (2e Civ., 24 juin 2021 n°20-11.044).

Le jugement sera donc infirmé en ce que le tribunal a déclaré la demande de remise gracieuse de la dette de M. [J] irrecevable. »

**Cour d'appel de Nancy, 15 janvier 2025, n° 24/00886 ASPA**

« Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou partie une demande de remise gracieuse d'une dette née de l'application de la législation de sécurité sociale au sens du texte susvisé, il appartient au juge d'apprécier si la situation de précarité du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause. (C. Cass. 2e Civ, 17 février 2022, n° 20-21.423 - 2e Civ, 16 février 2023, n° 21-16.837 - 2e Civ, 16 mars 2023, n° 21-15.546).

En l'espèce, dans son courrier de saisine de la commission de recours amiable du 18 octobre 2022, M. [W] écrit qu'il souhaite qu'il lui soit 'apporter les explications nécessaires afin de m'éclairer sur la situation', ne comprenant pas le motif du trop-perçu de 43 550,81 euros invoqué, à savoir que 'l'origine de ce trop-perçu serait la suspension de l'ASPA car, je cite, "subsidiarité non remplie ([11] envoyé à son épouse à deux reprises mais pas de retour)".

Le recours devant la commission de recours amiable ne contient donc pas de demande de remise totale ou partielle de la dette.

En l'absence de demande préalable de remise gracieuse auprès de l'organisme et de décision sur ce point par celui-ci, la juridiction n'est pas régulièrement saisie de la demande de remise partielle ou totale de l'indu. »

### 3) Office du juge judiciaire dans la contestation de la notification de mise en recouvrement de l'indu

La procédure de mise en recouvrement (voir annexe 2) commence par la notification de l'indu, qui doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires prévues par l'article **R133-9 du code de la sécurité sociale**.

À la différence des exigences de motivations des décisions d'indus fondées sur l'article **L211-1 du CRPA**, le juge judiciaire peut prononcer l'irrégularité de la notification dans les cas où les mentions obligatoires sont absentes, ce qui a pour conséquence d'annuler la procédure de recouvrement. La démonstration d'un grief né de l'absence de ces mentions est nécessaire. Ce n'est toutefois pas le cas pour la mise en demeure ou la contrainte (voir partie V, l'opposition à contrainte).

#### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 25 avril 2024, n° 22-10.150

##### **Indu d'allocation de logement social antérieur au transfert de compétence au juge administratif**

« L'arrêt relève que la notification d'indu du 23 novembre 2017, faisant mention d'un montant global dû au titre des « prestations familiales », ne précise pas la nature et le montant d'indu se rapportant à chacune des prestations, ni la date du ou des versements donnant lieu à répétition. Il retient que ce courrier ne satisfait pas aux prescriptions de l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale et ne permettait pas à l'allocataire de pouvoir comprendre l'étendue de son obligation, et ce faisant, lui cause un grief. Il ajoute que la circonstance que l'indu lui ait à nouveau été notifié un an plus tard le 12 novembre 2018 alors qu'après le rejet de son recours par la CRA le tribunal avait été saisi d'un recours par l'allocataire, est sans incidence sur cette irrégularité et ses conséquences de droit.

De ces énonciations et constatations, procédant de son pouvoir souverain d'appréciation des éléments de fait et de preuve débattus devant elle, la cour d'appel, qui n'avait pas à répondre à un moyen que ses constatations rendaient inopérant, a exactement déduit que la notification de payer du 23 novembre 2017 était irrégulière et ne pouvait servir de base au recouvrement des sommes litigieuses, de sorte que la procédure de recouvrement de l'indu devait être annulée. »

### Tribunal judiciaire de Lille, 25 novembre 2024, n° 24/00873 AAH

« Il apparaît ainsi que le courrier du 11 mai 2023 ne précise ni la nature ni le montant d'indu se rapportant à chaque prestation, ni la date du ou des versements donnant lieu à répétition.

Quant aux deux courriers édités en date du 1er juillet 2023 et du 1er août 2023 reçus par Mme [L] [V] (pièces n°13 et 14 de la requérante), ces derniers ne visent que le " remboursement mensuel " de l'indu de l'aide exceptionnelle de solidarité, de l'indu d'allocation aux adultes handicapés, de l'indu d'allocation enfant handicapé (majoration PI) pour une somme de 43 073,35 euros, ne permettant pas davantage à l'allocataire de prendre pleinement connaissance des informations relatives au montant total réclamé par la CAF du Nord suite au contrôle effectué en date du 11 janvier 2023.

Ce n'est qu'à l'occasion de la décision de la commission de recours amiable du 19 octobre 2023 notifiée le 2 novembre 2023 (pièce n°1 de la requérante - pièce n°6 de la caisse) qu'ont été précisés le montant de l'indu d'allocation adultes handicapés (AAH) et la période donnant lieu à répétition.

Dans la mesure où la notification d'indu du 11 mai 2023 ne précise pas le montant d'indu se rapportant à chacune des prestations, ni la date du ou des versements donnant lieu à répétition, ce courrier ne satisfait pas aux prescriptions de l'article R.133-9-2 du code de la sécurité sociale et ne permettait pas à l'allocataire de pouvoir comprendre l'étendue de son obligation, privation qui lui faisait nécessairement grief et justifie l'annulation de la procédure de recouvrement. »

#### **4) Examen par le juge judiciaire du montant des retenues effectuées**

La procédure de récupération des indus prévoit la possibilité pour les caisses de sécurité sociale de retenir un certain montant sur les prestations versées chaque mois. Ce montant est encadré par des règles de calcul, pour la plupart communes aux prestations, mais fondées sur des textes pouvant varier. Ces règles sont détaillées à l'annexe 2. Il est à noter que les tribunaux de première instance appliquent ces règles y compris en cas de rappel de prestations suspendues, qui peuvent amener au versement de sommes relativement importantes.

### CEDH, première sect., 26 avr. 2018, no 48921/13, Čakarević c/ Croatie prestation chômage

Cette décision, rendue sur le fondement de l'article 1er du protocole n°1 de la CEDH retient que compte tenu de la situation financière de la requérante, il ne pouvait lui être demandé un montant excessif de remboursement mensuel d'une prestation chômage indûment versée suite à une erreur de l'administration.

### Tribunal judiciaire de Paris, 28 août 2024, n° 22/01118 AAH

« Aux termes de l'article L. 821-5-1 du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable au litige : (...)

(...) Les retenues mentionnées au premier alinéa sont déterminées en application des règles prévues au troisième alinéa de l'article L. 553-2 du présent code. (...)

Le troisième alinéa de l'article L. 553-2 du même code prévoit que : (...)

L'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale précise quant à lui que (...)

Conformément aux dispositions de l'article 1353 du code civil et 9 du code de procédure civile, en qualité de demanderesse, il incombe à Madame [P] de rapporter la preuve que les retenues effectuées par la CAF l'ont été en violation des dispositions des articles précités »

## 5) Prescription de l'action en recouvrement en matière judiciaire

Pour le recouvrement des prestations en matière judiciaire, les textes applicables varient selon les prestations mais les délais sont les mêmes, à savoir 2 ans dans le cas général, et l'application de la prescription quinquennale de droit commun en cas de fraude ou de fausse déclaration. Quelques-uns des textes applicables sont :

- **L'article L815-11 du code de la sécurité sociale** pour l'ASPA
- **L'article L821-5 du code de la sécurité sociale** pour l'AAH
- Les articles **L.160-11 et L332-1 du code de la sécurité sociale** pour les prestations d'assurance maladie et d'assurance maternité
- L'article **L355-3 du code de la sécurité sociale** pour les pensions de retraite
- L'article **L431-2 du code de la sécurité sociale** pour les prestations et indemnités liées aux accidents du travail et maladies professionnelles

### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 18 décembre 2014 / n° 13-27.734 Prestations Familiales

« Qu'en statuant ainsi, par des motifs impropre à caractériser l'existence d'une fraude ou de fausses déclarations, seule de nature à reporter, à la date de découverte de celles-ci, le point de départ de la prescription de l'action en répétition de l'indu exercée par la caisse, la cour d'appel a violé le texte susvisé ; »

### Cour de cassation, assemblée plénière, 17 mai 2023, n° 20-20.559 Prestations de vieillesse et d'invalidité

« Vu l'article 2224 du code civil et l'article L. 355-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 :

Selon le second de ces textes, toute demande de remboursement de trop-perçu en matière de prestations de vieillesse et d'invalidité est prescrite par un délai de deux ans à compter du paiement desdites prestations dans les mains du bénéficiaire, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Aux termes du premier, les actions personnelles et mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.

Il résulte de la combinaison de ces textes que l'action en remboursement d'un trop-perçu de prestations de vieillesse et d'invalidité provoqué par la fraude ou la fausse déclaration ne relève pas de la prescription abrégée de l'article L. 355-3 du code de la sécurité sociale et que, revêtant le caractère d'une action personnelle ou mobilière au sens de l'article 2224 du code civil, elle se prescrit par cinq ans à compter du jour de la découverte de la fraude ou d'une fausse déclaration.

Ce délai d'action n'a pas d'incidence sur la période de l'indu recouvrable, laquelle, à défaut de disposition particulière, est régie par l'article 2232 du code civil, qui dispose que le délai de la prescription extinctive ne peut être porté au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit, soit la date de paiement des prestations indues.

Il s'en déduit qu'en cas de fraude ou de fausse déclaration, toute action en restitution d'un indu de prestations de vieillesse ou d'invalidité, engagée dans le délai de cinq ans à compter de la découverte de celle-ci, permet à la caisse de recouvrer la totalité de l'indu se rapportant à des prestations payées au cours des vingt ans ayant précédé l'action. »

#### [Cour de cassation, deuxième chambre civile, 9 janvier 2025, n° 22-21.043 Retraite](#)

« Il s'en déduit qu'en cas de versement d'une pension de vieillesse postérieurement au décès de l'assuré, toute action en restitution de l'indu d'arrérages de cette pension, engagée dans le délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la caisse était en mesure de déceler le caractère indu du paiement et d'en demander restitution, permet à celle-ci de recouvrer la totalité de l'indu se rapportant à des prestations payées au cours des vingt ans ayant précédé l'action ».

#### [Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 6 octobre 2023, n° 22/04589 AAH](#)

« Si la caisse détaille dans ses écritures les montants et dates de retenues effectués, pour chaque indu susvisé, sur les prestations familiales servies à M. [H], ainsi que les remboursements effectués par ce dernier, la cour constate qu'aucun justificatif de ces retenues ou prélèvements n'est versé aux débats, et qu'ils ne ressortent ni des termes des courriers notifiant les indus à l'allocataire, ni à la seule copie d'écran du logiciel de paiement des prestations portant sur la seule période du 26 juin 2020 au 26 mars 2021, de sorte qu'il n'est justifié ni de leurs dates, ni de leurs ventilations, ni de leurs montants et qu'ils n'ont aucune valeur probante quant aux interruptions de prescriptions alléguées par l'appelante.

Le premier acte interruptif de prescription de l'action en répétition de ces indus produit aux débats consiste dans la mise en demeure du 3 février 2021. Or, la prescription était déjà acquise pour chacun des indus précités visés à cette mise en demeure, à la date d'émission de celle-ci.

Seul, l'indu INH 013 notifié le 31 décembre 2020, n'était pas prescrit lors de la notification de la mise en demeure du 2 août 2021.

En conséquence, par confirmation du jugement entrepris, la contrainte du 1er octobre 2021 portant sur les indus d'allocation adulte handicapé doit être annulée sauf pour la somme de 145,73 euros correspondant à l'indu INH 013.

Le bien-fondé de cette créance n'étant pas contesté par l'intimé, il y a lieu en conséquence de le confirmer le jugement en ce qu'il a validé la contrainte en litige pour un montant de 145,73 euros et de condamner M. [H] à payer ladite somme à la caisse d'allocation familiales.

Succombant principalement, la caisse d'allocation familiales des Alpes-Maritimes sera condamnée aux dépens d'appel. »

#### Cour d'appel de Grenoble, 18 octobre 2022, n° 20/00733 Prestations familiales

« La CAF à qui incombe la charge de la preuve de la fraude qu'elle invoque, se limite à se prévaloir de l'autorité de la chose jugée attachée au jugement du tribunal correctionnel rendu le 29 juillet 2011.

Mais, alors que l'indu litigieux est relatif à la période du 1er mai 2005 au 31 janvier 2006, les faits objets de la poursuite devant le tribunal correctionnel concernaient la période d'octobre 2006 au 31 mai 2008, Mme [V] ayant été déclarée coupable des faits de fraude ou fausse déclaration pour l'obtention de prestation ou allocation familiale indue, faits commis courant octobre 2006 et jusqu'au 31 mai 2008 à Grenoble.

Dans ces conditions, la période du 1er mai 2005 au 31 janvier 2006 n'étant pas concernée par le jugement du tribunal correctionnel, l'autorité de la chose jugée ne peut être utilement invoquée.

Par ailleurs, la CAF ne produit pas le rapport d'enquête sur lequel elle fonde la fraude reprochée de sorte qu'elle ne satisfait pas son obligation probatoire.

Il en résulte que la prescription applicable est la prescription biennale.

Le point de départ de la prescription biennale à retenir correspond à la date du dernier versement au titre de l'allocation de parent isolé en cause soit le 31 janvier 2006.

La première mise en demeure dont se prévaut la CAF en date du 6 novembre 2009 est intervenue alors que la prescription de 2 ans était déjà acquise depuis le 31 janvier 2008.

Il convient en conséquence de déclarer l'action de la CAF prescrite par voie d'infirmation. »

#### Tribunal judiciaire de Nanterre, 28 novembre 2024, n° 22/02005 Prestations familiales

« Le courrier de notification de l'indu, qui est daté du 24 mars 2021, n'a pas été envoyé par courrier recommandé avec demande d'avis de réception. Par conséquent, il n'a pas date certaine et n'a donc pas interrompu la prescription de l'action de remboursement de l'indu de la [7].

Il n'apparaît pas au vu des pièces versées aux débats que ce courrier ait été suivi de l'envoi d'une mise en demeure adressée par courrier recommandé avec demande d'avis de réception ayant un effet interruptif de prescription.

La [5] invoque le fait que Madame [D] a soulevé une contestation initiale, préalable à la saisine de la [10], par des mentions apposées sur la page 2 du courrier du 24 mars 2021.

Toutefois, cette contestation de Madame [D] n'est pas datée, la [5] ne précisant d'ailleurs nullement dans ses conclusions la date à laquelle elle a reçu ce recours initial. Dès lors, ce document est donc dépourvu de tout effet interruptif de prescription et le premier acte qui pourrait avoir un tel effet est la décision de la [10], qui s'avère avoir été notifiée le 30 septembre 2022, soit plus de deux ans après la créance invoquée par la [7]. Cette créance est donc intégralement prescrite au regard des dispositions de l'article L551-3 du code de la sécurité sociale.

Par suite, la [5] sera déclarée irrecevable en sa demande de remboursement de l'indu notifié le 24 mars 2021. »

## L'ACTION EN PAIEMENT DE L'ALLOCATAIRE

**L'action en paiement de l'allocataire recouvre deux situations.** Il peut s'agir d'agir en justice pour ouvrir un droit nouveau, jusqu'alors refusé par l'administration, ou agir en justice pour faire rétablir un droit suspendu par l'administration.

### A) EN MATIERE ADMINISTRATIVE

#### 1) Office du juge dans le cadre de l'action en paiement de l'allocataire

Le conseil d'état a défini précisément l'office du juge administratif dans le cas où le juge statue sur l'ouverture d'un droit ou la fin d'une suspension. Il s'agira alors pour le juge, statuant en matière de plein contentieux, d'examiner les droits de la personne à la prestation et de les fixer lui-même s'il dispose des éléments le lui permettant. Les moyens de légalité externe, en cette matière, sont inopérants.

#### Conseil d'État, 20 mai 2016, n° 385505 RSA

« 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 de solidarité active, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette allocation 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 et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il appartient au juge administratif d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision en fixant alors lui-même les droits de l'intéressé, pour la période en litige, à la date à laquelle il statue ou, s'il ne peut y procéder, de renvoyer l'intéressé devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation sur la base des motifs de son jugement. »

#### Conseil d'État, 14 juin 2017 n° 398535 RSA

« 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 de solidarité active, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette allocation 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 et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il appartient au juge administratif d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision en fixant alors lui-même les droits de l'intéressé, pour la période en litige, à la date à laquelle il statue ou, s'il ne peut y procéder, de renvoyer l'intéressé devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation sur la base des motifs de son jugement. »

**Conseil d'État, 3 juin 2019, n° 423001 ASS**

« Dans le cas d'un contentieux portant sur les droits au revenu de remplacement des travailleurs privés d'emploi, c'est au regard des dispositions applicables et de la situation de fait existant au cours de la période en litige que le juge doit statuer. »

Dans le même sens, **Conseil d'État, 9 juin 2020, n° 420142 ARE**, et, pour les agents publics privés d'emploi, **Conseil d'État, 29 juillet 2020, n° 430947 ARE**

**Conseil d'État, 15 décembre 2021, n° 438790 ARE**

« (...) prononçant l'annulation des rejets opposés par le CCAS de Rosporden à la demande de Mme C tendant au versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi avant de lui enjoindre de prendre une nouvelle décision lui accordant le bénéfice de cette aide, le tribunal administratif de Rennes ne s'est pas prononcé en qualité de juge de plein contentieux. »

**Conseil d'État, 28 avril 2022, n° 441496 ARE agent public non titulaire**

« il résulte des termes du jugement attaqué que le tribunal a estimé que la demande de l'intéressée relevait du contentieux de l'excès de pouvoir et qu'il ne s'est, dès lors, pas prononcé lui-même sur la demande de Mme D, comme il lui appartenait de le faire en sa qualité de juge de plein contentieux, au regard des circonstances de fait résultant de l'instruction, pour la période en litige, à la date de son jugement du 17 juillet 2018. Il a, ce faisant, méconnu son office. »

### Conseil d'État, 2 octobre 2023 / n° 467834 RSA

« Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé pour la période courant à compter de la date de suspension des droits et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement. »

### Conseil d'État, 19 avril 2024, n° 473403 APA/ Participation à l'hébergement

« 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 **en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, et sous réserve du contentieux du droit au logement opposable**, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention 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, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement. »

*Dans cette affaire, le conseil d'état statuant sur un second pourvoi en cassation, règle l'affaire et fond et considère que l'office du juge administratif implique d'examiner le calcul de la participation différentielle à l'hébergement d'une personne âgée bénéficiaire de l'APA. Il donne raison à la requérante et renvoie devant l'administration (la ville de Paris en l'occurrence) afin qu'elle applique la règle de calcul ainsi précisée pour fixer le montant de la participation. Il ne la fixe toutefois pas lui-même. À noter que dans l'attenué de principe, le conseil d'état retient une acceptation large de la règle qui porte sur l'ensemble des prestations sociales dont il peut avoir connaissance.*

### Conseil d'État, 1 octobre 2024, n° 488198 RSA

« Si, 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 de solidarité active, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette allocation qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, 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 et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative, il reste que la requête par laquelle l'intéressé le saisit

doit, en vertu de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, contenir " l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge ", l'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne pouvant en principe, aux termes du même article, la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. L'article R. 772-6 de ce code, qui aménage les conditions, en particulier d'information du requérant et de délai de régularisation, selon lesquelles une irrecevabilité peut à ce titre être opposée aux requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi qui ne sont pas introduites par un avocat ou sur un formulaire mis à disposition par la juridiction administrative, rappelle la nécessité pour le requérant de soumettre au juge administratif, que son office précédemment rappelé ne saurait conduire à statuer au-delà des conclusions qui lui sont présentées, « une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits et de lui transmettre, à cet effet, toutes les pièces justificatives utiles ». »

*Le conseil d'état précise ici que même en matière de plein contentieux sur les contentieux sociaux, le juge ne peut pas statuer ultra-petita et ne peut donc ouvrir les droits aux prestations d'une personne qui ne motive pas en fait et en droit, son droit à cette prestation.*

*N.B, cette décision est à mettre en lien avec la décision du [Conseil d'état 26 octobre 2017 N°406755 RSA](#) dans laquelle le conseil d'état avait censuré la décision des juges du fond qui n'avaient statué que sur la demande de remise gracieuse du requérant sans considérer que la décision du président du conseil départemental n'avait pas également rejeté une contestation du bien-fondé de l'indu. La mise en relation de ces deux décisions laisse apercevoir les contours de l'office du juge en cette matière. S'il doit faire preuve d'une certaine ouverture dans l'interprétation des demandes et notamment lorsqu'il s'agit d'un indu, et donc d'une dette, lorsque le requérant n'est pas assisté d'un avocat, il ne peut lui être demandé de se prononcer sur le droit à une prestation sociale du requérant sans aucun élément de droit ou de fait.*

#### Conseil d'État, 2 octobre 2023, n° 466599 RSA

« Pour rejeter la contestation par M. B de cette décision, le tribunal administratif a jugé que la transmission en cours d'instance des pièces justificatives demandées n'entraînait pas l'illégalité de la décision mettant fin à ses droits au revenu de solidarité active. En statuant ainsi, alors qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment qu'il lui appartenait d'examiner les droits de l'intéressé pour la période courant à compter de la date de suspension du versement du revenu de solidarité active en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultaienr de l'instruction, y compris des pièces justificatives produites en cours d'instance, le tribunal administratif de Strasbourg a méconnu son office. »

## 2) Délai de prescription de l'action en paiement de l'allocataire

Le délai de prescription de cette action est de deux ans pour la plupart des prestations, quoi que le point de départ et les causes d'interruption peuvent varier. Il est donc recommandé d'aller consulter les textes suivants :

- **L262-45 du code de l'action sociale et des familles** pour le RSA
- **L'article L845-4 du code de la sécurité sociale pour la prime d'activité**, par renvoi à **L553-1 du même code.**
- L'article **L821-7 du code de la construction et de l'habitation pour les aides personnelles au logement**, par renvoi à l'article **L553-1 du code de la sécurité sociale.**
- **L'article L232-25 du code de l'action sociale et des familles** pour l'APA.

### Tribunal administratif de Lille, 6 mai 2024, n° 2202353 RSA

« Aux termes de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles : " L'action en vue du paiement du revenu de solidarité active se prescrit par deux ans. (.) / La prescription est interrompue par une des causes prévues par le code civil. L'interruption de la prescription peut, en outre, résulter de l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quels qu'en aient été les modes de délivrance. () ".

Il résulte de l'instruction que les droits au RSA de la requérante ont été minorés pour les mois de juin et juillet 2019. Si le département du Nord oppose la prescription biennale, il résulte de l'instruction qu'en tout état de cause, par des courriers du 25 janvier 2021, reçu le 27 janvier suivant, 12 juillet 2021 et 4 janvier 2022, Mme Loriaux a formé respectivement une demande d'information concernant la diminution de son RSA à compter d'avril 2019 et des recours administratifs contre cette décision, de nature à interrompre la prescription biennale, de sorte qu'un nouveau délai de deux ans à commencer à courir à compter du 27 janvier 2021 lequel n'était pas expiré à la date d'introduction de la requête. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique seulement d'enjoindre au président du conseil départemental du Nord de reverser à Mme Loriaux le montant des sommes soustraites au versement de revenu de solidarité active au titre des mois de juin et juillet 2019, dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement. »

### Tribunal administratif de Lyon, 28 mai 2024, n° 2306974 RSA

« En premier lieu, aux termes de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles : " L'action en vue du paiement du revenu de solidarité active se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à

l'action intentée par l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active ou le département en recouvrement des sommes indûment payées. La prescription est interrompue par une des causes prévues par le code civil. L'interruption de la prescription peut, en outre, résulter de l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quels qu'en aient été les modes de délivrance. () . "

Il résulte de l'instruction que les droits au revenu de solidarité active en litige s'étendent sur la période d'avril 2019 à décembre 2020 et que Mme D a adressé une première réclamation sur ses droits qui a été réceptionnée au plus tard au 2 juillet 2020, date à laquelle la directrice de la caisse d'allocations familiales de la Loire a accusé réception de son courrier et a rejeté sa demande. Cette décision de rejet a fait l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire par un courrier reçu le 25 avril 2022. Par suite, le délai de prescription doit être regardé comme ayant été interrompu le 2 juillet 2020 pour les prestations en litige antérieures à cette date, puis le 25 avril 2022 s'agissant de l'ensemble des prestations. Par suite, la demande de Mme D n'est pas prescrite. »

## B) EN MATIÈRE JUDICIAIRE

Le contentieux de la sécurité sociale portant non seulement sur les prestations versées mais également sur **le contentieux lié aux versements des cotisations** (par ailleurs bien plus abondant), de nombreux principes procéduraux ont été dégagés dans ce cadre.

L'office du juge judiciaire, en matière d'action en paiement de l'allocataire (ou de l'assuré), comporte des différences mais également des similarités à celui défini par la jurisprudence du conseil d'état en matière administrative.

La première différence tient au fait que le juge judiciaire estime que le RAPO va cadrer l'étendue du litige. En cette matière le plus grand soin doit donc être apporté aux demandes formulées dans le RAPO.

Par ailleurs, l'exigence de motivation, fixée y compris en matière judiciaire par les articles **L211-1 et suivants du CRPA** ne suffit pas en elle-même à contester le bien-fondé, y compris dans les cas d'indus.

Enfin, bien qu'il soit impropre de parler de plein contentieux en matière judiciaire, le juge est tout de même tenu de trancher le litige en examinant les droits du requérant à la prestation concernée et ne peut se contenter d'annuler la décision de l'administration.

[Cour de cassation, deuxième chambre civile, 14 novembre 2024, n° 23-12.671 Prise en charge des frais médicaux](#)

« Il appartient à la juridiction chargée du contentieux de la sécurité sociale de se prononcer sur le litige dont elle est saisie, peu importe les éventuelles irrégularités affectant la motivation de la décision de la commission de recours amiable. »

*Application du même principe concernant l'office du juge judiciaire à une demande d'ouverture de droits (en l'espèce une demande de prise en charge d'une intervention médicale par l'assurance maladie).*

**Cour de cassation, 2e Civ., 21 mars 2024, n° 22-17.006 AEEH**

« En statuant ainsi, alors que la condition de contraintes permanentes de surveillance et de soins pour le bénéfice du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé de 6<sup>e</sup> catégorie ne se limite pas aux soins médicaux, la cour d'appel, qui a ajouté à l'article R. 541-2 du code de la sécurité sociale une condition qu'il ne prévoit pas, a violé les textes susvisés »

*Dans cet arrêt la Cour de cassation censure l'arrêt d'appel qui aurait dû reconnaître, comme le veut son office, le droit des requérants au bénéfice de l'AEEH.*

**Cour de cassation, 2e Civ., 6 avril 2023, n° 21-24.773 Prestations familiales**

« Ayant constaté que l'allocataire avait produit sa carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » valable du 12 décembre 2014 au 11 décembre 2015 et l'attestation préfectorale mentionnant l'entrée en France de ses enfants en même temps qu'elle, la cour d'appel en a exactement déduit que le droit aux prestations familiales était ouvert à son profit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. »

**Tribunal judiciaire de Tours, 24 mars 2025, n° 24/00404 (décision prise en application de la jurisprudence de la CJUE du 19/12/2024) Prestations familiales**

« Madame [M] [S] [N] épouse [G] justifiant de la qualité de travailleur titulaire d'un permis unique depuis le 5 août 2020, il convient de juger qu'elle est fondée à solliciter de la [8] ([4]) de Touraine l'attribution des prestations familiales pour l'enfant [I] [K] [N] [G] à compter de cette date.

## 2) Délai de prescription de l'action en paiement de l'allocataire

Le délai de prescription de cette action est de deux ans pour la plupart des prestations, quoi que le point de départ et les causes d'interruption peuvent varier. Il est donc recommandé d'aller consulter les textes suivants :

- **L821-5 du code de la sécurité sociale pour l'AAH**
- **Les articles L.160-11 et L332-1 du code de la sécurité sociale** pour les prestations d'assurance maladie et d'assurance maternité
- **L'article L431-2 du code de la sécurité sociale** pour les prestations et indemnités liées aux accidents du travail et maladies professionnelles
- **L'article L553-1 du code de la sécurité sociale** pour les prestations familiales

Pour le paiement des prestations de vieillesse et d'invalidité en matière de sécurité sociale, dont l'ASPA, aucun texte ne prévoit de prescription particulière pour l'action en paiement de l'assuré/allocataire. Il convient donc d'appliquer le délai de prescription de droit commun, ce qui est corroboré par la Circulaire n° 2010/260 du 12 juillet 2010, relative aux règles de prescription applicables en matière de Sécurité sociale.

- **L'article L133-4-6 du code de la sécurité sociale**, texte général, prévoit quant à lui que les causes d'interruption de la prescription sont celles prévues par le code civil mais également résulter de l'envoi d'une LRAR, sauf pour les taxes, cotisations et contributions.

### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 22 janvier 2015 / n° 13-26.785 Prestations Familiales

« Attendu que pour déclarer prescrite l'action en paiement des prestations pour la période de novembre 2001 à mars 2004, l'arrêt énonce que le délai de deux ans fixé à l'article L. 553-1 du code de la sécurité sociale est un délai administratif de forclusion et non de prescription, de sorte qu'il n'est pas régi par les articles 2219 et suivants du code civil et par là même insusceptible de suspension pour les causes qui motivent la suspension de droit commun ; qu'en conséquence, si l'étranger qui se voit reconnaître la qualité de réfugié peut en principe, eu égard au caractère recognitif de l'admission au statut de réfugié, prétendre au bénéfice des prestations familiales pour ses enfants à charge, rétroactivement à compter de sa demande de la qualité de réfugié, son action est néanmoins prescrite pour le paiement des prestations antérieures de plus de deux ans au dépôt de sa demande de versement, son délai pour agir n'étant pas suspendu jusqu'à la date d'obtention du statut de réfugié ;

Qu'en statuant ainsi, alors que, si l'obtention du statut de réfugié lui ouvrail droit, en raison de son caractère recognitif, aux prestations familiales à compter de son entrée sur le territoire, l'intéressée ne pouvait faire valoir utilement ses droits aux prestations qu'après son admission effective au bénéfice du statut de réfugié, de sorte que le délai de la prescription biennale n'avait pas commencé à courir à la date de sa demande d'admission, la cour d'appel a violé les textes susvisés ; (...) »

## L'OPPOSITION À UNE CONTRAINTE

La procédure de contrainte constitue le dernier et plus important pouvoir de l'administration en matière de recouvrement d'indus de droits sociaux. Elle est décrite, ainsi que les textes applicables, au IV de l'annexe 2.

**Attention : Cette procédure nécessite la plus grande réactivité dans la mesure où l'opposition à la contrainte doit être portée devant le tribunal compétent dans un délai de 15 jours. Aucun RAPO n'est nécessaire pour s'opposer à une contrainte.**

Les règles de prescription de l'action en recouvrement de l'administration par voie de contrainte étant les mêmes qu'hors cas de contrainte, les décisions présentées dans la partie III en matière de prescription sont à consulter. Certaines d'entre elles ont par ailleurs été rendues dans le cas d'une opposition à contrainte.

### A) EN MATIERE ADMINISTRATIVE

#### 1) Délai pour former opposition

[Conseil d'État, 5 octobre 2018, n° 409579 RSA](#)

« Sauf texte contraire, les délais de recours devant les juridictions administratives sont, en principe, des délais francs, leur premier jour étant le lendemain du jour de leur déclenchement et leur dernier jour étant le lendemain du jour de leur échéance, et les recours doivent être enregistrés au greffe de la juridiction avant l'expiration du délai. Toutefois, il résulte des dispositions précitées de l'article R. 133-3 du code de la sécurité sociale, applicables également au contentieux général de la sécurité sociale, qui relève des juridictions judiciaires, que, ainsi que cela est le cas devant ces juridictions en vertu des articles 642 et 668 du code de procédure civile, l'opposition à contrainte doit seulement être « adressée » à la juridiction compétente, c'est-à-dire expédiée en cas d'envoi postal, avant le terme du délai de quinze jours à compter de la signification de la contrainte, qui n'est pas un délai franc mais est seulement susceptible de prorogation jusqu'au premier jour ouvrable suivant s'il expire normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé. »

Pour une application récente de ce principe, voir notamment [Tribunal administratif de Melun, 19 Juin 2025, n° 2300677](#)

#### 2) Recours amiable préalable en matière de contrainte

[Conseil d'État, 09 novembre 2018, n° 417252 Aides personnelles au logement](#)

« Considérant qu'il résulte des dispositions citées au point 2 qu'un recours contentieux tendant à l'annulation de la décision du directeur d'une caisse d'allocations familiales

ordonnant le versement d'un indu d'aide personnalisée au logement n'est recevable que si l'intéressé a préalablement exercé un recours administratif auprès de cette caisse dans les conditions qu'elles prévoient ; qu'en revanche, les dispositions relatives à l'opposition à une contrainte délivrée en vue de l'exécution d'une telle décision citées au point 3 ne subordonnent pas l'exercice de cette voie de droit à l'exercice préalable du même recours administratif ; que, 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 dans les conditions prévues par les dispositions citées au point 2 »

*Pour une application récente de ce principe, voir notamment [Tribunal administratif de Marseille, 23 juin 2025, n° 2504146 aides au logement et prime d'activité Tribunal administratif de Nantes, 28 janvier 2025, n° 2102505 RSA](#)*

### 3) Double exigence de motivation

[\*\*Conseil d'État, 10 juillet 2019, n° 415427 RSA\*\*](#)

« Il suit de là qu'une telle mise en demeure, intervenant après la notification de la décision de récupération de l'indu, constitue un acte préparatoire à la contrainte qui pourra être émise si l'allocataire ne rembourse pas la somme due. Si l'allocataire peut utilement se prévaloir, à l'appui d'une opposition à contrainte, de l'irrégularité de la mise en demeure qui lui a été adressée, celle-ci ne présente pas, en revanche, le caractère d'une décision susceptible de recours. »

[\*\*Conseil d'État, 31 décembre 2020, n° 434804 Aides au Logement\*\*](#)

« Il résulte de ces dispositions qu'elles ne font pas obligation à l'organisme compétent d'exposer dans la mise en demeure de payer qu'il adresse le calcul détaillé de la somme en litige. Par suite, contrairement à ce que soutient le requérant, le tribunal administratif n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis et n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les mises en demeures qui lui avaient été adressées étaient suffisamment motivées. Il a pu, par suite, sans erreur de droit, en déduire que la contrainte, qui était elle-même suffisamment motivée, n'était pas irrégulière en raison de ce qu'elle aurait été précédée de mises en demeure insuffisamment motivées. »

*On peut déduire de cette décision que et la mise en demeure de payer et la contrainte en elle-même doivent être motivées.*

## B) EN MATIÈRE JUDICIAIRE

### 1) Délai pour former opposition

[\*\*Cour d'appel de Nîmes, 23 novembre 2021, n° 19/00285\*\*](#)

« L'opposition à contrainte doit être adressée à la juridiction compétente, expédiée avant le terme du délai de quinze jours à compter de la signification de la contrainte, qui n'est pas un

délai franc mais est susceptible de prorogation jusqu'au premier jour ouvrable suivant s'il expire normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé. »

## 2) Double exigence de motivation

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 11 mai 2023, n° 21-25.102 Indemnités journalières d'assurance maladie

« Vu les articles L. 244-2, L. 244-9, R. 133-3 et R. 244-1 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction applicable au litige :

Il résulte de ces textes que la mise en demeure et la contrainte doivent permettre au débiteur d'avoir connaissance de la nature, de la cause et de l'étendue de son obligation et préciser à cette fin, à peine de nullité, la nature et le montant des cotisations et contributions réclamées et la période à laquelle celles-ci se rapportent, sans que soit exigée la preuve d'un préjudice.

Le jugement retient que la contrainte autant que la mise en demeure ne permettent pas, en l'absence de précisions sur ce point, de distinguer les indemnités journalières que la caisse pensait devoir au débiteur et le montant qu'elle lui a réellement versé après avoir déduit des sommes d'une tout autre nature dues par ce dernier sur la même période. Il ajoute que cette imprécision ne permet pas au débiteur d'avoir une connaissance exacte de la nature, de la cause et de l'étendue de son obligation et que la contrainte doit, en conséquence, être annulée. »

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 17 octobre 2024, n° 22-18.608 Prestations familiales

« Il résulte du premier de ces textes qu'en cas de versement indu d'une prestation, l'organisme chargé de la gestion d'un régime obligatoire ou volontaire d'assurance maladie ou d'accidents du travail et de maladies professionnelles récupère l'indu correspondant auprès de l'assuré.

Selon le second, la notification de payer précise le motif, la nature et le montant des sommes réclamées au titre de l'indu ainsi que la date du ou des versements donnant lieu à récupération.

Pour valider la contrainte litigieuse, le jugement retient essentiellement que des pièces produites aux débats, il ressort que la caisse a effectué, les 4 et 12 novembre 2019, trois virements de 154,17 euros, 237,85 euros et 206,31 euros, soit le total de 598,33 euros aujourd'hui réclamé par la caisse sur le compte courant de la mère de l'allocataire.

En se déterminant ainsi, sans dire en quoi les versements ainsi intervenus étaient indus alors qu'il n'était pas contesté que la mère de l'allocataire avait la charge de l'enfant, ni préciser à quelle période ces versements postérieurs aux mises en demeure se rapportaient, le tribunal a privé sa décision de base légale. »

### Cour d'appel de Paris, 28 mars 2025, n° 21/05504 AAH

« Il ressort des conclusions de la Caisse en instance d'appel ainsi que de la note en délibéré qu'elle a produite en première instance (pièce CAF n°14) que la contrainte litigieuse n'a pas été adressée à la tutrice de M. [D] car la décision de tutelle présente sur le dossier d'allocataire n'a pas été enregistrée par les services administratifs de la Caisse. Il apparaît également que lors de l'instance introduite devant le tribunal judiciaire de Bobigny ayant donné lieu au jugement du 19 février 2020 et dans laquelle la Caisse était partie, M. [C] était représenté par sa tutrice. La Caisse ne peut donc soutenir qu'elle ignorait que M. [C] faisait l'objet d'une mesure de tutelle lorsqu'elle a émis la contrainte objet du présent litige le 15 juillet 2020 et fait signifier celle-ci le 21 août suivant.

Or, une telle nullité constitue l'omission d'un acte et non un simple vice de forme ne permettant pas de valider la contrainte. En outre, l'acte de signification fait uniquement état d'un indu au titre de l'ALS pour un montant total en principal de 11 713,31 euros alors que la contrainte a été émise pour ce montant en principal mais au titre d'un indu d'ALS et d'AAH, sans expliquer cette différence dans la nature des prestations indues dont il est demandé le paiement. Il convient en conséquence d'accueillir Mme [C] en sa qualité de tutrice de M. [C] en son opposition à la contrainte émise le 15 juillet 2020, la cour relevant qu'elle a également été émise au seul nom de M. [C]. »

### 3) Conséquence de l'annulation d'une contrainte sur la possibilité de recouvrer l'indu

#### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 10 avril 2025, n° 22-15.931 Indemnités journalières d'assurance maladie

« Vu les articles L. 133-4-1, alinéa 1er, L. 161-1-5 et R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale, le premier dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004, le deuxième dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 et le dernier dans sa rédaction issue du décret n° 2012-1032 du 7 septembre 2012, applicables au litige :

Selon le premier de ces textes, en cas de versement indu d'une prestation, l'organisme de sécurité sociale récupère l'indu correspondant auprès de l'assuré.

Il résulte du troisième que l'action en recouvrement de prestations indues s'ouvre par l'envoi au débiteur par le directeur de l'organisme compétent d'une notification de payer. À l'expiration du délai de forclusion prévu à l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale ou après notification de la décision de la commission instituée à ce même article, le directeur de l'organisme créancier compétent, en cas de refus du débiteur de payer, lui adresse par tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception, une mise en demeure de payer dans le délai d'un mois.

Selon le deuxième, pour le recouvrement d'une prestation indûment versée, le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixées par les articles R. 133-3 et suivants du même code, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire.

Il résulte de la combinaison de ces textes que l'annulation d'un acte de la procédure de recouvrement de l'indu ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que l'organisme de sécurité sociale puisse, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite, poursuivre le paiement des mêmes sommes au cours d'une nouvelle procédure de recouvrement. »

#### 4) Cas particulier des contraintes en matière d'allocation de logement antérieurement à l'ordonnance du 17 juillet 2019 n°2019-770

##### Tribunal des conflits, 09 octobre 2023, n° 4282 Aides au logement

« Il résulte des dispositions citées aux points 3 à 6 que les recours formés contre les décisions des organismes payeurs mentionnées au 1<sup>er</sup> de l'article L. 825-3 du code de la construction et de l'habitation prises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 relèvent du contentieux de la sécurité sociale défini à l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale et, dès lors, de la compétence de la juridiction judiciaire.

Les oppositions aux contraintes délivrées, y compris après le 1<sup>er</sup> janvier 2020, par les directeurs des caisses d'allocations familiales sur le fondement des dispositions de l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, pour le recouvrement d'indus d'allocation de logement ayant fait l'objet d'une notification de payer antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ressortissent donc également à la compétence de la juridiction judiciaire. »

##### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 20 mars 2025, n° 23-10.858 Indu d'Aides au logement

« Vu l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016, applicable au litige : Selon ce texte, pour le recouvrement d'une prestation indûment versée, le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par les articles R. 133-3 et suivants du code de la sécurité sociale, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire.

L'allocation de logement sociale, qui est une aide personnelle au logement liquidée et payée, pour le compte du Fonds national d'aide au logement, par les organismes chargés de gérer les prestations familiales, n'est pas au nombre des prestations susceptibles de donner lieu au recouvrement d'un indu par voie de contrainte par application du texte susvisé.

Le jugement valide la contrainte décernée par la caisse aux fins de recouvrement d'un indu d'allocation de logement sociale. »

# LA RECHERCHE DE LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION EN MATIERE DE DROITS SOCIAUX

Bien que les organismes de sécurité sociale soient des personnes morales de droit privé, les règles de compétence juridictionnelle concernant le contentieux de la responsabilité en matière de droits sociaux va suivre les règles de la prestation concernée, hormis les cas où une faute détachable de l'instruction et du service de la prestation serait commise. Ainsi, le juge administratif est compétent pour le contentieux de la responsabilité de l'administration dans une faute commise à l'occasion du service d'une des prestations de sa compétence, et réciproquement pour le juge judiciaire.

## A) EN MATIERE ADMINISTRATIVE

### 1) Compétence du juge administratif

#### Cour d'appel de Paris, 03 mars 2023, n° 19/09338 APL

« En application des dispositions des articles L 811-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, les aides personnelles au logement sont financées par le fonds national d'aide au logement, établissement public national à caractère administratif, et sont liquidées et payées pour le fonds et selon ses directives, par les organismes chargés de gérer les prestations familiales et les recours dirigés contre les décisions prises par ces organismes sont portés devant la juridiction administrative. Dans le cas où le demandeur de cette aide personnalisée au logement intente une action en responsabilité fondée sur une faute commise lors de l'instruction de sa demande d'aide personnalisée au logement et non détachable de la décision intervenue à l'issue de cette instruction une telle action relève de la compétence de l'ordre administratif, alors même qu'elle tend à la condamnation d'une personne morale de droit privé dès lors que celle-ci est chargée par la loi de concourir à cette instruction. »

#### Cour d'appel de Nîmes, 14 novembre 2024, 23/02305 APL

« S'agissant de la demande d'indemnisation au titre de la responsabilité délictuelle de la Caisse d'allocations familiales, la jurisprudence de la Cour de cassation admet la compétence des juridictions du contentieux général de la sécurité sociale pour connaître d'une action en responsabilité dès lors qu'elle trouve son origine dans un différend relevant de la compétence de celle-ci et qu'elle est accessoire à une action relevant à titre principale du contentieux général de la sécurité sociale. En l'espèce l'action en responsabilité et la demande de dommages et intérêts subséquente présentées par M. [K] [M] est ainsi formulée : 'condamner la Caisse d'allocations familiales à l'indemniser des préjudices subis en raison de la faute de la Caisse d'allocations familiales de conserver les aides de juillet 2021 jusqu'à leur remise en

février 2023, à hauteur de 5.000 euros à titre de dommages et intérêts au titre des préjudices consécutifs financiers et moraux subis'

Cette action trouve donc son origine dans un différend relevant de la compétence de la juridiction administrative et la juridiction de sécurité sociale est par suite incompétente pour en connaître »

## 2) Demande indemnitaire préalable

**L'article R421-1 du code de justice administrative** dispose que toute demande tendant au paiement d'une somme d'argent doit être précédée d'une demande indemnitaire formulée auprès de l'administration.

Ainsi, en matière administrative, cette demande préalable est nécessaire pour engager la responsabilité de l'administration pour une faute commise dans le service d'une prestation.

Elle l'est indépendamment de la nécessité de faire un RAPO pour contester la décision de l'administration en elle-même.

### Conseil d'État, 6 octobre 2023, n° 464750 RSA

« Sur le jugement attaqué, en tant qu'il statue sur les conclusions indemnaires dirigées par Mme A contre la Ville de Paris :

Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. () ". Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au paiement d'une somme d'argent est irrecevable.

Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, si Mme A a présenté devant le tribunal administratif des conclusions indemnaires dirigées contre la Ville de Paris, elle ne peut être regardée comme ayant formé préalablement une demande en ce sens devant elle. Par suite, la Ville de Paris est fondée à soutenir qu'en faisant droit à ces conclusions, qui étaient irrecevables, le tribunal administratif, qui a en outre omis de se prononcer sur la fin de non-recevoir qui était opposée à ce titre par la Ville de Paris, a méconnu son office et commis une erreur de droit. »

### Tribunal administratif de Versailles, 03 juillet 2023, n° 2205583 Aides au logement

« Sur les conclusions indemnaires :

Aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après

l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. () ". Ainsi que l'expose la caisse d'allocations familiales des E dans son mémoire en défense, la requérante n'a présenté aucune demande préalable devant elle. Dès lors, les conclusions de sa requête aux fins de condamner la CAF des E à lui payer 2 000 euros de dommages intérêts en réparation du préjudice causé par la faute alléguée de la caisse sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées. »

*Dans cette affaire, il y avait un RAPO, et le juge a considéré la requête tendant à l'examen du bien-fondé de l'indu recevable, bien qu'il l'ait rejeté, alors même qu'il a écarté comme irrecevables les demandes indemnитaires n'étant pas précédées d'une demande indemnitaire préalable.*

*Dans le même sens, Tribunal administratif de Poitiers, 23 janvier 2024, n° 2102228, Prime d'activité, Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 7 juillet 2025, n° 2400259, Prime d'activité*

#### Tribunal administratif de Montpellier, 7 février 2023, n° 2104134 RSA

« Sur recevabilité des conclusions indemnитaires :

3. L'article R. 421-1 du code de justice administrative dispose que : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. ".

4. Mme A et M. D demandent la condamnation de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault et du département de l'Hérault à leur verser la somme de 11 500 euros à titre de dommages et intérêts. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que de telles conclusions ont été précédées d'une demande préalable adressée à l'administration susceptible de faire naître, à la date du présent jugement, une décision préalable. Dans ces conditions, et ainsi que le fait valoir en défense le département de l'Hérault, les conclusions indemnитaires présentées par Mme A et M. D sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées. »

*Dans cette affaire un RAPO avait bien été adressé à l'administration, et le juge a considéré la requête tendant à l'examen du bien-fondé de l'indu recevable, et a annulé l'indu. Cependant, il a écarté comme irrecevables les demandes indemnитaires car n'étant pas précédées d'une demande indemnitaire préalable.*

*Dans le même sens, Tribunal administratif de Montpellier, 7 février 2023, n° 2104139, RSA*

*Dans le même sens, dans le cas d'une action en paiement de l'allocataire, sans indu, Tribunal administratif de Rennes, 20 mars 2024, n° 2205274, RSA, Tribunal administratif de Montreuil, 18 décembre 2024, n° 2111708 Aides au logement, Tribunal administratif de Montreuil, 12 février 2025, n° 2216852, RSA, Tribunal administratif de Nice, 1 août 2025, n° 2402211, RSA*

**Tribunal administratif de Paris, 15 juillet 2024, n° 2311522, Aides au logement**

« Sur les conclusions indemnитaires :

Aux termes du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, qui est applicable aux personnes privées qui sont chargées d'une mission de service public : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle ».

Lorsqu'un organisme de droit public ou un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public est chargé d'un service de prestations au nom et pour le compte de l'Etat, une réclamation préalable adressée à cet organisme en vue d'obtenir la réparation des préjudices nés de fautes commises dans le service d'une telle prestation doit, en principe, être regardée comme adressée à la fois à cet organisme et à l'État, lequel, en l'absence de décision expresse de sa part, est réputé l'avoir implicitement rejetée à l'expiration du délai de deux mois suivant la date de réception de la demande par l'organisme saisi, alors même que ce dernier l'aurait également rejetée au titre de sa responsabilité propre.

Ces dispositions n'impliquent pas que la condition de recevabilité de la requête tenant à l'existence d'une décision de l'administration s'apprécie à la date de son introduction. Cette condition doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision, expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle. Par suite, l'intervention d'une telle décision en cours d'instance régularise la requête, sans qu'il soit nécessaire que le requérant confirme ses conclusions et alors même que l'administration aurait auparavant opposé une fin de non-recevoir fondée sur l'absence de décision.

Il résulte de l'instruction que, en dépit d'une demande de régularisation en ce sens, Mme B n'a pas justifié avoir adressé une demande indemnitaire à la CAF de Paris, personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public administratif, ou à la ministre du travail, de la santé et des solidarités. Dans ces conditions, ses conclusions tendant à ce qu'elle soit indemnisée du préjudice subi ne peuvent qu'être rejetées comme irrecevables. »

**Tribunal administratif de Dijon, 21 décembre 2022, n° 2101578 RSA**

« Sur les conclusions à fin de condamnation :

D'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle () ».

Les requérants, qui ont seulement transmis à la CAF de la Côte-d'Or, le 9 décembre 2022, un courriel réclamant le versement d'une somme de 3 000 euros au titre du remboursement des dettes que M. A D allègue avoir dû contracter ainsi qu'une somme de 50 000 euros en réparation des différents préjudices qu'ils allèguent avoir subis, ne justifient pas qu'à la date du présent jugement le département ou la CAF auraient pris une décision, expresse ou implicite, refusant de leur verser une somme d'argent. Les requérants ont ainsi méconnu les dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative. Leurs conclusions à fin de condamnation ne sont par conséquent pas recevables.

D'autre part, compte tenu de ce qui a été dit aux points 6 à 10, le président du conseil départemental de la Côte-d'Or, en déterminant, comme il l'a fait, les droits du couple A D au RSA, n'a en tout état de cause commis aucune faute de nature à engager la responsabilité du département.

Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin de condamnation présentées par les requérants doivent être rejetées. »

#### **Tribunal administratif de Dijon, 8 mars 2024, n° 2300637 RSA et aides au logement**

« Sur les conclusions à fin de condamnation :

D'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle () . »

Le requérant, qui ne justifie pas que, à la date du présent jugement, le département ou la CAF de la Côte-d'Or auraient pris une décision, expresse ou implicite, refusant de lui verser une somme d'argent, a méconnu les dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative. Ses conclusions à fin de condamnation ne sont par conséquent pas recevables.

D'autre part, compte tenu de ce qui a été dit aux points 8 à 17 et, en particulier, du comportement d'ensemble de M. A B lors des opérations de contrôle, le président du conseil départemental de la Côte-d'Or et la directrice de la CAF de la Côte-d'Or, en déterminant, comme ils l'ont respectivement fait, les droits de l'intéressé au RSA et à l'APL au cours de la période en litige, n'ont commis aucune faute de nature à engager la responsabilité du département ou de l'Etat. »

### 3) Compétence de la cour administrative d'appel

**La cour administrative d'appel** est en cette matière compétente en tant que juge d'appel pour la contestation d'un jugement de première instance portant sur la responsabilité de l'administration. Il n'est pas recevable de la saisir directement d'un tel litige.

#### Conseil d'État, 12 mai 2023, n° 469019 RSA

« Une action en responsabilité tendant à l'indemnisation du préjudice résultant du retard de l'administration à exécuter un jugement statuant sur un litige relatif à des prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'action sociale au sens du 1<sup>o</sup> de l'article R. 811-1 du code de justice administrative ne constitue pas elle-même un tel litige. Elle n'est donc pas au nombre des litiges visés au 1<sup>o</sup> de cet article pour lesquels le tribunal administratif statue, par exception, en dernier ressort. »

*La formulation retenue par le conseil d'état, « ne constitue pas en elle-même un tel litige » pourrait laisser penser que d'autres règles de procédure spécifiques aux contentieux des droits sociaux en matière administrative ne seraient pas applicables aux actions en responsabilité.*

### 4) Exemples de préjudices indemnisés

#### Cour administrative d'appel de Nantes, 5ème Chambre, 27 mai 2025, 23NT01411 RSA

« Toutefois les fautes imputées à la caisse d'allocations familiales dans l'instruction des droits au titre du revenu de solidarité active, qui agit au nom du département, ne sont pas détachables de la décision intervenue à l'issue de l'instruction menée par la caisse, et seule la responsabilité du département peut être recherchée à cette occasion. Par suite, M. B est fondé à soutenir que le retard ainsi accumulé par le département de la Sarthe constitue une faute de nature à engager sa responsabilité.

(...)

L'exécution tardive du jugement du tribunal précédent a été un facteur d'incertitude et de stress pour le requérant, lui causant ainsi un préjudice moral dont il sera fait une juste appréciation en condamnant le département à lui verser une indemnité de 1 000 euros tous intérêts compris.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. B est seulement fondé à demander la condamnation du département de la Sarthe à lui verser une somme de 1 000 euros tous intérêts compris en réparation du préjudice moral subi du fait du retard fautif à exécuter le jugement du tribunal administratif de Nantes du 5 janvier 2016. »

#### Tribunal administratif de Bordeaux, 31 juillet 2025, n° 2303845 RSA

« L'illégalité commise par la caisse d'allocations familiales retenue au point 5 est de nature à engager sa responsabilité pour faute.

En premier lieu, Mme A B soutient qu'elle a subi un préjudice financier à hauteur de 500 euros, hors remboursement du trop-perçu. Toutefois, ce chef de préjudice n'est pas établi.

En second lieu, Mme A B soutient qu'elle a subi un préjudice moral à hauteur de 1 000 euros. Il résulte de l'instruction qu'elle a dû entreprendre des démarches administratives approfondies pour parvenir à contester les indus ayant donné lieu à des retenues prématurées de la part de la caisse d'allocations familiales. Dès lors, il sera fait une juste appréciation de ce chef de préjudice en l'évaluant à la somme de 500 euros.

Il résulte de ce qui précède que Mme A B est seulement fondée à demander la condamnation de la caisse d'allocations familiales de la Gironde à lui verser une indemnité de 500 euros. »

**Cour administrative d'appel de Nantes, 5ème Chambre, 27 mai 2025, 23NT01411 RSA**

« Toutefois les fautes imputées à la caisse d'allocations familiales dans l'instruction des droits au titre du revenu de solidarité active, qui agit au nom du département, ne sont pas détachables de la décision intervenue à l'issue de l'instruction menée par la caisse, et seule la responsabilité du département peut être recherchée à cette occasion. Par suite, M. B est fondé à soutenir que le retard ainsi accumulé par le département de la Sarthe constitue une faute de nature à engager sa responsabilité.

(...)

L'exécution tardive du jugement du tribunal précédent a été un facteur d'incertitude et de stress pour le requérant, lui causant ainsi un préjudice moral dont il sera fait une juste appréciation en condamnant le département à lui verser une indemnité de 1 000 euros tous intérêts compris.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. B est seulement fondé à demander la condamnation du département de la Sarthe à lui verser une somme de 1 000 euros tous intérêts compris en réparation du préjudice moral subi du fait du retard fautif à exécuter le jugement du tribunal administratif de Nantes du 5 janvier 2016. »

**Tribunal administratif de Bordeaux, 31 juillet 2025, n° 2303845 RSA**

« L'illégalité commise par la caisse d'allocations familiales retenue au point 5 est de nature à engager sa responsabilité pour faute.

En premier lieu, Mme A B soutient qu'elle a subi un préjudice financier à hauteur de 500 euros, hors remboursement du trop-perçu. Toutefois, ce chef de préjudice n'est pas établi.

En second lieu, Mme A B soutient qu'elle a subi un préjudice moral à hauteur de 1 000 euros. Il résulte de l'instruction qu'elle a dû entreprendre des démarches administratives approfondies pour parvenir à contester les indus ayant donné lieu à des retenues prématurées de la part de la caisse d'allocations familiales. Dès lors, il sera fait une juste appréciation de ce chef de préjudice en l'évaluant à la somme de 500 euros.

Il résulte de ce qui précède que Mme A B est seulement fondée à demander la condamnation de la caisse d'allocations familiales de la Gironde à lui verser une indemnité de 500 euros. »

## B) EN MATIÈRE JUDICIAIRE

**Bien que les organismes de sécurité sociale soient des personnes morales de droit privé, les règles de compétence juridictionnelle concernant le contentieux de la responsabilité en matière de droits sociaux vont suivre les règles de la prestation concernée, hormis les cas où une faute détachable de l'instruction et du service de la prestation serait commise.** Ainsi, le juge administratif est compétent pour le contentieux de la responsabilité de l'administration dans une faute commise à l'occasion du service d'une des prestations de sa compétence, et réciproquement pour le juge judiciaire.

Par ailleurs, le RAPO n'est pas nécessaire pour engager la responsabilité de l'administration devant le tribunal judiciaire.

### 1) Compétence du juge judiciaire

#### Tribunal des conflits 03 juillet 2023 n° 4283 PCH

« Il résulte de l'article L. 134-3 du code de l'action sociale et des familles que " Le juge judiciaire connaît des litiges : (...) 4° Relatifs à la prestation de compensation accordée aux personnes handicapées mentionnée à l'article L. 245-2 (...) ". Le législateur a ainsi entendu donner compétence au juge judiciaire pour connaître de tous les litiges relatifs aux décisions portant sur la prestation de compensation du handicap, y compris les actions indemnitaires mettant en cause la responsabilité du département au titre d'un refus opposé à la demande d'une telle prestation.

M. B demande réparation d'un préjudice que lui aurait causé la décision du président du conseil départemental du Nord relative à sa demande de prestation de compensation du handicap d'urgence à titre provisoire. Il appartient à la juridiction judiciaire de connaître de cette demande. »

#### Tribunal administratif de Melun, 14 janvier 2025, 2405775 Prestations familiales

« D'une part, il résulte des dispositions précitées que les litiges relatifs aux prestations familiales relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Il en résulte qu'une action en responsabilité fondée sur une faute commise lors de l'instruction d'une demande de prestations familiales ou d'une contestation d'indu de telles prestations et non détachable de la décision intervenue à l'issue de cette instruction relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

D'autre part, si les caisses d'allocations familiales sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître des litiges relatifs aux dommages causés par ces caisses en dehors de l'exercice de prérogatives de puissance publique et de l'instruction de demandes dont le contentieux ressortirait aux juridictions administratives. »

## 2) Possibilité de saisine directe du tribunal judiciaire

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 20 juin 2019, n° 16-10.043 Indemnités journalières d'assurance maladie

« Vu l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale ;

Attendu selon ce texte, que si la procédure de sécurité sociale comporte, en principe, une saisine préalable de la commission de recours amiable dont l'omission constitue une fin de non-recevoir qui peut être soulevée en tout état de cause, les actions en dommages-intérêts engagées contre les organismes de sécurité sociale échappent à cette règle ;

Attendu, selon les arrêts attaqués, que la caisse primaire centrale d'assurance maladie des Bouches-du-Rhône (la caisse) a réclamé à Mme W (l'assurée), le remboursement d'un indu d'indemnités journalières versées du 29 août 2010 au 3 février 2011 au titre de l'assurance maternité pour un enfant né sans vie; que l'assurée a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale et sollicité, par voie reconventionnelle, la condamnation de la caisse à lui payer des dommages-intérêts à hauteur des indemnités litigieuses. »

### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 22 septembre 2022 / n° 21-10.584 Allocation de logement social avant transfert de compétence au juge administratif

« Vu l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale :

Selon ce texte, si la procédure de sécurité sociale comporte, en principe, une saisine préalable de la commission de recours amiable dont l'omission constitue une fin de non-recevoir qui peut être soulevée en tout état de cause, les actions en dommages-intérêts engagées contre les organismes de sécurité sociale échappent à cette règle.

Pour déclarer la contestation de l'allocataire irrecevable, ayant constaté que la notification du 26 juillet 2016, qui rapportait celle du 12 janvier 2016, ne reprenait pas les mentions obligatoires relatives aux voies de recours, l'arrêt retient que cette omission n'entraîne que l'inopposabilité des délais de recours pour saisir la commission de recours amiable mais ne dispense pas l'allocataire de cette formalité préalable obligatoire.

En statuant ainsi, alors que, s'agissant de l'action en responsabilité dirigée contre la caisse, la procédure administrative amiable n'était pas requise de la part de l'allocataire, la cour d'appel a violé le texte susvisé. »

## L'ACTION EN RÉFÉRÉ

Les actions en référés en matière de prestations sociale doivent aussi être précédées d'un RAPO, que ce soit en matière administrative (Par exemple [Conseil d'État, 23 novembre 2016, n° 400385](#)) ou en matière judiciaire ([Cour d'appel de Lyon, 3 janvier 2023, 21/05857](#)).

### A) EN MATIERE ADMINISTRATIVE

#### 1) Référent-suspension

La loi confère un effet suspensif aux recours gracieux et contentieux pour ce qui concerne la procédure de recouvrement d'indus de deux prestations : le RSA ([article L262-46 du CASF](#)) et la prime d'activité ([L845-3 du CSS](#)). Il est à souligner que les recours sur d'autres décisions administratives, comme un refus d'ouverture de droit ou une suspension de versement n'ont pas de caractère suspensif.

Tel n'est plus le cas pour les autres prestations. La mention « sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas l'indu », présente dans les anciennes versions des articles listés au (I) de l'annexe 2 a été remplacée par « sous réserve des dispositions de [L133-4-1 du CSS](#) ».

Aussi, il peut être utile de saisir le juge des référés d'un référent-suspension

Les conditions classiques de l'article L521-1 du CJA s'appliquent, à savoir l'urgence de la situation du requérant et un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

#### [Conseil d'État, 31 mars 2017, n° 402895 RSA](#)

« Sur l'urgence :

La condition d'urgence à laquelle est subordonnée le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudice de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il résulte de l'instruction que la décision du président du conseil départemental dont Mme B demande la suspension a pour effet de supprimer son droit au revenu de solidarité active. Si le département de la Moselle fait valoir qu'elle vit désormais en couple, cette décision n'en porte pas moins, eu égard à la modestie des ressources de son compagnon, une atteinte grave et immédiate à sa situation financière. Dans ces conditions, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse :

Le moyen tiré de ce que le président du conseil départemental ne pouvait légalement se fonder, pour suspendre le droit de Mme B au revenu de solidarité active, sur ce qu'elle n'avait pas entrepris de démarches de recherche d'emploi ou, si son état de santé y faisait obstacle, d'actions nécessaires à une meilleure insertion sociale sans l'avoir d'abord orientée en application de l'article L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles et sans avoir fait figurer dans un contrat les engagements pris à ce titre est de nature à faire naître, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige. Au surplus, il résulte des dispositions de l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles qu'un tel motif est de nature à justifier, du moins dans un premier temps, non qu'il soit mis fin au droit au revenu de solidarité active du bénéficiaire mais seulement que le versement de ce revenu soit suspendu. »

#### Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 mai 2025, n° 2507843 RSA

« Alors que l'interruption du versement du revenu de solidarité active crée pour les époux une urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le moyen tiré de ce que la décision serait entaché d'une erreur d'appréciation est, au regard des éléments produits dans la présente instance par les requérants, de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée. Il y a lieu en conséquence, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, de suspendre l'exécution de la décision en date du 23 avril 2025, notifiée le 26 avril 2025, par laquelle la caisse d'allocations familiales du Val-d'Oise a radié A B et Mme D de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active. »

#### Tribunal administratif de Nantes, 11 avril 2024, n° 2404409 Aide personnelle au logement

« En l'état de l'instruction, et alors d'ailleurs que la CAF n'a produit aucun mémoire en défense, le moyen tiré de ce que la décision en litige est entachée d'une erreur d'appréciation est de nature à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité. Il n'est pas davantage contesté en défense que M. C A et Mme B épouse A justifient de l'existence d'une situation d'urgence dès lors que l'allocation dont il leur est refusé le bénéfice est une ressource essentielle pour leur foyer, en proie à une expulsion à bref délai au regard des dettes locatives accumulées. La situation des demandeurs de visas présente dans ces conditions une situation d'urgence suffisamment caractérisée pour que la condition prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative soit regardée comme remplie. »

#### Tribunal administratif de Lille, 20 août 2024, n° 2407831 Aide personnelle au logement

« Alors même que la CAF du Nord fait valoir que la situation de Mme C sera de nouveau examinée le 11 septembre 2024, la requérante établit que le prélèvement des sommes affectées au remboursement du trop-perçu d'allocation en cause n'ont pas été interrompus dans cette attente, contrairement à ce qu'affirme la CAF, et justifie, eu égard aux ressources du foyer constituées pour l'essentiel du revenu de son compagnon, et du montant des charges qu'ils supportent, que l'exécution de la décision attaquée met gravement en péril leur

situation financière. Dans ces conditions, la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme satisfaite.

D'autre part, et dans la mesure où il résulte que la CAF du Nord n'a pas retenu l'intention frauduleuse à l'encontre de Mme C, le moyen tiré de ce que la CAF du Nord aurait fait une inexacte appréciation de la bonne foi de l'intéressée et de la situation de précarité financière de son foyer compromettant ses capacités de remboursement de la dette en cause est de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. »

#### Tribunal administratif de Lyon, 22 décembre 2023, n° 2310538 RSA

« Le revenu de solidarité active constituant la seule ressource de M. B, qui doit assumer diverses charges, notamment afférentes à son logement, la condition d'urgence doit en l'espèce être regardée comme remplie.

(...)

En l'état de l'instruction, les moyens tirés de ce que la décision attaquée n'est pas motivée en droit et de ce que le droit au revenu de solidarité active de M. B, né le 18 janvier 1958, qui n'a pas encore atteint l'âge prévu par le 1<sup>er</sup> de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale, n'est pas subordonné à la condition qu'il fasse valoir ses droits à l'assurance vieillesse, sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige. »

#### Tribunal administratif de Rouen, 07 février 2025, n° 2500255 RSA

« Il résulte suffisamment de l'instruction que le foyer de M. B, qui vit avec son épouse, ne perçoit plus aucun revenu depuis le 31 décembre 2024, date à laquelle il a été mis fin à son droit de percevoir le revenu de solidarité active au motif qu'il n'avait pas effectué de démarches pour bénéficier de pensions de retraite. La condition d'urgence doit donc être regardée comme satisfaite.

Il résulte de l'instruction que M. B a été avisé de la fin de son droit au revenu de solidarité active par un courrier de la caisse d'allocations familiales du 27 décembre 2024. Il résulte cependant de l'instruction que l'intéressé a demandé dès le 11 janvier 2024 à la Mutualité sociale agricole (MSA) le versement de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et que la caisse d'allocations familiales a été informée par la MSA, au plus tard début décembre 2024, de ce que cette demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées était toujours en cours d'instruction. La MSA n'a décidé qu'en janvier 2025 d'allouer à M. B et à son épouse l'allocation de solidarité aux personnes âgées, à titre rétroactif à compter du 1er février 2024. Par suite, le moyen tiré de ce que le motif lié à l'absence de démarches entreprises par M. B en décembre 2024 est erroné paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision mettant fin, dès le 31 décembre 2024, à son droit de percevoir le revenu de solidarité active »

## 2) Référé mesures utiles

La loi confère un effet suspensif automatique aux recours gracieux et contentieux pour ce qui concerne la procédure de recouvrement d'indus de deux prestations : le RSA (**article L262-46 du CASF**) et la prime d'activité (**L845-3 du CSS**). Cependant, dans les cas où le caractère suspensif n'est pas respecté, un référé mesures utiles peut être tenté.

### Conseil d'État, 24 juillet 2019, n° 426527 RSA Prime d'activité

« Lorsque la loi attache un caractère suspensif à l'exercice d'un recours administratif ou contentieux, l'exécution de la décision qui fait l'objet de ce recours ne peut plus être poursuivie jusqu'à ce qu'il ait été statué sur ce recours. Si, malgré cela, l'administration poursuit l'exécution de la décision en dépit d'un recours, c'est alors sans faire obstacle à l'exécution de cette décision, en principe déjà paralysée, en vertu de la loi, par l'effet même du recours, que le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, prescrire à l'administration, à titre provisoire dans l'attente d'une décision se prononçant sur le bien-fondé du recours, toutes mesures justifiées par l'urgence propres à faire cesser la méconnaissance du caractère suspensif du recours. »

### Tribunal Administratif de Marseille 29 mars 2024 N° 2402453 RSA

« Lorsque la loi attache un caractère suspensif à l'exercice d'un recours administratif ou contentieux, l'exécution de la décision qui fait l'objet de ce recours ne peut plus être poursuivie jusqu'à ce qu'il ait été statué sur ce recours. Si, malgré cela, l'administration poursuit l'exécution de la décision en dépit d'un recours, c'est alors sans faire obstacle à l'exécution de cette décision, en principe déjà paralysée, en vertu de la loi, par l'effet même du recours, que le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, prescrire à l'administration, à titre provisoire dans l'attente d'une décision se prononçant sur le bien-fondé du recours, toutes mesures justifiées par l'urgence propres à faire cesser la méconnaissance du caractère suspensif du recours.

Tel est le cas, en particulier, lorsque la collectivité débitrice du revenu de solidarité active ou l'organisme chargé du service de celui-ci ou de la prime d'activité poursuit le recouvrement d'un indu de l'une ou l'autre de ces prestations, par retenues sur les montants à échoir de ces prestations ou d'autres prestations sociales, en méconnaissance du caractère suspensif attaché aux recours administratifs et contentieux par l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles. Le juge des référés peut alors, sur le fondement de l'article L. 521-3, non seulement ordonner qu'il soit mis fin aux retenues à venir dans l'attente qu'il soit statué sur le recours, mais aussi enjoindre le versement des sommes qui ont été à tort retenues en méconnaissance du caractère suspensif du recours. »

### 3) Référé-provision

Dans les cas où le juge ne dispose pas des éléments lui permettant de fixer les droits aux prestations lui-même en sa qualité de juge du plein contentieux, il peut renvoyer devant l'administration afin que les droits résultants de son jugement soient calculés et versés. Il est possible que l'administration tarde à procéder à cette nouvelle évaluation

#### Conseil d'État, 27 juillet 2015, n° 373057 Aides personnelles au logement

« Considérant qu'aux termes de l'article R. 541-1 du code de justice administrative : « Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt qui, après avoir admis que l'une des parties était titulaire d'une créance, la renvoie devant l'autorité compétente pour qu'il soit procédé à la liquidation de cette créance, cette partie peut, sans que les dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative y fassent obstacle, saisir le juge des référés, sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, d'une demande tendant à ce que lui soit allouée une provision au titre de la créance en cause ; que celle-ci doit alors être évaluée en fonction du caractère non sérieusement contestable de l'obligation résultant du jugement ou de l'arrêt qui n'a pas reçu exécution ; »

## B) EN MATIÈRE JUDICIAIRE

L'article **R142-1-A du code de la sécurité sociale** dispose qu'au fond comme en référé, le code de procédure civile s'applique aux contentieux de la sécurité sociale. En conséquence, la saisine en référé du pôle social du T.J suppose d'agir par voie d'assignation conformément à l'**article 485 du CPC**.

### 1) Compétence du pôle social saisi en référé

#### Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 13 octobre 2023, n° 22/15583 Pension de retraite

« L'article R.142-1-A II du code de la sécurité sociale dispose que sous réserve des dispositions particulières prévues par le présent chapitre, les demandes portées devant les juridictions spécialement désignées en application des articles L. 211-16, L. 311-15 et L. 311-16 du code de l'organisation judiciaire sont formées, instruites et jugées, au fond comme en référé, selon les dispositions du code de procédure civile.

Il s'ensuit que le juge des référés compétent en matière de contentieux de la sécurité sociale n'est pas celui du tribunal judiciaire mais celui du pôle social dudit tribunal judiciaire. »

### Cour d'appel de Nîmes, 27 février 2025, n° 24/02675

« Depuis la réforme si effectivement aucune disposition ne régit la procédure de référé devant le pôle social du tribunal judiciaire, l'article R142-1-A du code de la sécurité sociale soumettant dès lors les demandes devant la juridiction spécialisée en application de l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire au fond comme en référé aux dispositions du code de procédure civile, il n'en demeure pas moins que le pôle social du tribunal judiciaire reste compétent pour les litiges visés à l'article L211-16 du code de l'organisation judiciaire et que le président du tribunal judiciaire intervient " dans les limites de sa compétence " selon l'article 835 du code de procédure civile.

Il n'y a pas lieu de distinguer selon que la demande est formée au fond ou en référé, d'autant que l'article R142-1-A du code de la sécurité sociale vise aussi bien les demandes au fond qu'en référé devant la juridiction spécialisée.

Dès lors l'article 836 du code de procédure civile ne peut trouver application.

En conséquence infirmant l'ordonnance déférée, il y lieu de déclarer le président du tribunal judiciaire incompétent au profit du pôle social du tribunal judiciaire de Privas. »

## 2) Absence de contestation sérieuse (834 CPC)

### Tribunal judiciaire de Strasbourg, 20 novembre 2024, n° 24/01292 admission à l'aide sociale, décision MDPH

« Attendu qu'il ressort des pièces du dossier, débattues contradictoirement, que les parents de [S] [N] rapportent la preuve de l'urgence en ce qu'ils démontrent que la procédure de référé vise à pérenniser le cadre scolaire d'une enfant atteinte d'autisme ; »

Attendu qu'il ressort des pièces du dossier, débattues contradictoirement, que les parents de [S] [N] rapportent la preuve de l'absence de contestation sérieuse en ce qu'ils démontrent que la Maison départementale des personnes handicapées de la Collectivité européenne d'Alsace leur a déjà accordé par le passé ce qu'ils demandent ce jour et ce qu'ils vont demander dans le cadre d'une procédure au fond »

*L'application générale de cette jurisprudence en matière de droits sociaux est à relativiser en ce que le juge des référés en l'espèce semble appuyer son raisonnement sur l'article 23 de la convention internationale des droits de l'enfant, et considérer que dans ce cas précis l'intérêt supérieur de l'enfant commande de « prendre le risque » d'accorder cette mesure. Il souligne en outre son caractère provisoire.*

### Tribunal judiciaire de Bourg-en-Bresse, 27 janvier 2025, 24/00788 Pension d'invalidité

« La [6] soutient oralement ses écritures et explique que le dossier de Madame [K] [H] est en cours de réexamen.

Elle explique que le droit à indemnité journalières de l'assuré a été remis en question par son service fraude. Elle indique qu'aucun indu n'a été notifié à l'assurée qui a conservé le bénéfice

des indemnités qui lui avaient été versées. Elle ajoute qu'un indu n'aurait été notifié que si son service fraude avait identifié un manquement de l'assurée à ses obligations. Elle précise que le dossier ouvert au sein de son service fraude a été classé sans suite. Elle en déduit que la notification de cessation du versement des indemnités journalières était fondée à la date du 1er novembre 2023. Elle fait valoir s'agissant de la pension d'invalidité que son service a été suspendu dans l'attente de la décision de son service fraude relative aux indemnités journalières. Elle explique que suite au classement sans suite intervenu, le service de la pension d'invalidité n'est plus remis en question.

(...)

En l'espèce, il ne relève pas des pouvoirs du juge de référés, juge du provisoire, de se prononcer sur le fond du droit et d'annuler la décision initiale de la caisse ou celle de la commission de recours amiable. Madame [K] [H] sera déboutée de ses demandes tendant à ces fins.

Pour le surplus, il résulte de l'aveu même de la [6] que la demande de Madame [K] [H] tendant au versement de sa pension d'invalidité ne se heurte à aucune contestation sérieuse et que la situation de cette dernière, qui ne bénéficie d'aucune prestation depuis le 1er novembre 2023, relève de l'urgence.

Dans ces conditions, il sera ordonné à la [6] de verser à Madame [K] [H] le montant de sa pension d'invalidité à partir du 14 avril 2023, date de son attribution. »

#### Cour d'appel de Grenoble, 15 avril 2025, n° 24/01072 AAH

L'examen du droit au séjour d'un citoyen européen semble entrer dans l'office du juge des référés (en l'espèce la cour examine successivement l'ensemble des moyens soulevés par le demandeur). Cependant, lorsque ce droit au séjour dépend de la solution apportée à un litige pendant devant la juridiction du fond (en l'espèce la guérison suite à un accident de travail dont dépend l'existence d'une incapacité temporaire de travail et donc l'existence du droit au séjour), cela constitue une contestation sérieuse qui ne peut donc donner lieu à référé. A noter qu'en l'espèce la condition « existence d'un différend » n'est pas examinée.

### 3) Trouble manifestement illicite (835 CPC)

#### Cour d'appel de Colmar, 25 janvier 2024, n° 23/01265 Pension de retraite

« Le caractère manifeste de l'illicéité suppose que celle-ci soit évidente, c'est-à-dire accessible au premier regard et non pas seulement au terme d'une analyse complexe.

Tel n'est pas le cas du trouble invoqué par l'appelant, dont l'appréciation nécessite non-seulement l'examen d'un système complexe de calcul de droits à retraite, mais surtout l'évaluation de la portée juridique et la valeur relative de diverses circulaires, doctrine européenne et réglementation nationale au regard de la hiérarchie des normes et du principe d'égalité, ce qui constitue une analyse juridique approfondie exclusive du caractère manifeste de l'illicéité du trouble. En conséquence, l'ordonnance attaquée sera confirmée. »

#### 4) Accélération de la demande au fond (837 CPC)

##### Tribunal judiciaire de Marseille, 19 septembre 2024, n° 24/03406 Prise en charge des frais hospitaliers par l'assurance maladie

« Il ne pourra, par conséquent, pas être fait droit aux demandes présentées en référé tant à titres principal que subsidiaire.

Il n'en reste pas moins que la situation justifie un débat sur le fond dans les meilleurs délais.

Au regard de l'ensemble de ces éléments et en application des dispositions de l'article 837 du code de procédure civile, l'affaire sera renvoyée à l'audience du 29 octobre 2024 à 14 heures afin qu'il soit statué sur le fond. »

##### Tribunal judiciaire de Nantes, 9 janvier 2025, 24/01281

« Il en résulte que la demande doit être rejetée en référé, et qu'elle ne peut qu'être examinée au fond dans les termes où elle est présentée.

Néanmoins, l'urgence requiert qu'une attention particulière soit apportée à l'affaire pour qu'elle soit examinée dans les meilleurs délais.

L'article 837 du code de procédure civile autorise la fixation de l'affaire au fond à condition qu'une des parties le demande, ce qui a été fait à l'audience du 9 janvier 2025. »

*N.B, dans ce jugement la question de la compétence du pôle social était en question, le requérant ayant porté son recours devant le juge des référés de droit commun. Le juge des référés du tribunal judiciaire s'est pour autant estimé compétent, à rebours des jurisprudences de la cour d'appel reproduites au (a).*

# PARTIE 2 : CONDITIONS D'ELIGIBILITE AUX PRESTATIONS



## LA COMPOSITION FAMILIALE

**La plupart des prestations non contributives de sécurité sociale ou d'aide sociale sont conditionnées par la composition familiale des allocataires.** Le nombre de personnes concernées, leur âge ainsi que les liens de parenté les unissant va déterminer le montant des prestations, voire l'accès à la prestation.

Par conséquent, de nombreuses situations d'indus, réelles ou invoquées par les caisses naissent d'un changement dans la composition familiale ou d'une mauvaise prise en compte de celle-ci.

Certaines décisions se rapportant à la composition familiale dans le cas spécifique des aides au logement sont présentées à la partie V.

### A) LE COUPLE

#### 1) La notion de foyer en matière administrative

La notion de foyer apparaît à l'article **L262-2 du code de l'action sociale et des familles**, qui dispose que pour l'attribution du RSA les ressources du demandeur sont appréciées à l'échelle de son foyer. Cette notion a été progressivement définie par la jurisprudence du conseil d'état, notamment au regard de l'article **515-8 du code civil**, en matière de RSA puis a été utilisée dans d'autres prestations de la compétence du juge administratif. Bien qu'elle recouvre également la présence de personnes à charge, cette notion est principalement mobilisée en ce qui concerne la vie de couple. Elle ne se limite pas à la situation de concubinage, le juge pouvant être amené à la mobiliser dans les cas d'époux séparés de fait par exemple.

#### A) EN MATIERE DE RSA

##### Conseil d'État, 20 mai 2016, n° 385505 RSA

« Considérant que si M. C. et Mme B., qui ont un enfant commun, né en 2008, et vivaient depuis lors en situation de concubinage, ainsi qu'ils l'ont déclaré dans une demande d'octroi du bénéfice du revenu de solidarité active déposée en mars 2010, affirment ne plus vivre en

concubinage depuis septembre 2012, ils ne font état d'aucun élément susceptible de rendre crédible cette allégation ; qu'il résulte de l'instruction que les logements dans lesquels ils affirment résider séparément se trouvent sur le même terrain qu'ils ont acquis en 2008, qu'ils les détiennent en indivision et disposent des mêmes compteurs d'électricité et d'eau ; qu'ils sont couverts par un contrat d'assurance habitation unique, conclu au nom de M. C. mais dont les cotisations sont acquittées par Mme B. ; que Mme B. déclare assumer la charge financière de leur enfant commun, né en 2008, alors que les prestations familiales sont versées à M. C. et qu'aucune demande de pension alimentaire n'a été formée ; que, dans ces conditions, M. C. et Mme B. peuvent être regardés comme menant une vie de couple stable et continue caractérisant une relation de concubinage et, par suite, comme constituant un foyer au sens des dispositions du code de l'action sociale et des familles précitées ; que les ressources de ce foyer excèdent le niveau ouvrant droit au revenu de solidarité active »

#### Conseil d'État, 05 février 2018, n° 403650 RSA

« Pour juger que Mme B. et M. A. formaient un foyer au sens des dispositions de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, le tribunal administratif de Lille a notamment relevé, en premier lieu, qu'aux termes du rapport établi le 5 août 2014 par un agent assermenté de la caisse d'allocations familiales du Pas-de-Calais, il avait été constaté que M. A. était domicilié chez Mme B. depuis 2008 et qu'ils étaient regardés comme un couple par les services fiscaux et sociaux et, en second lieu, que la requérante n'apportait aucun élément de nature à remettre sérieusement en cause ces constatations à l'appui de ses allégations selon lesquelles cette cohabitation n'était pas de nature maritale. Ce faisant, le tribunal administratif a pu, sans inverser la charge de la preuve ni méconnaître son office en matière d'instruction, estimer, au terme d'une appréciation souveraine des pièces du dossier exempté de dénaturation, que la réalité d'une vie de couple stable et continue entre Mme B. et M. A. devait être regardée comme établie »

#### Conseil d'État, 14 février 2018, n° 406740 RSA

« Il résulte de ces dispositions que, pour le bénéfice du revenu de solidarité active, le foyer s'entend du demandeur, ainsi que, le cas échéant, de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin et des enfants ou personnes de moins de vingt-cinq ans à charge qui remplissent les conditions précisées par l'article R. 262-3 du code de l'action sociale et des familles. Pour l'application de ces dispositions, le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue. Une telle vie de couple peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges. »

#### Conseil d'État, 7 février 2019, n° 416612 RSA

« Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que Mme B a déclaré à la caisse d'allocations familiales de la Corrèze, en août 2011, s'être séparée de son concubin, M.C, père

de son fils Théo, né en 1997, et a bénéficié du revenu de solidarité active en qualité de personne isolée. Par un jugement correctionnel du 29 mai 2012, M. C a été reconnu coupable de faits de violence sur la personne de Mme B ainsi que d'appels téléphoniques malveillants réitérés, au cours de la période d'août 2011 à janvier 2012, et a été placé sous le régime de la mise à l'épreuve pendant deux ans, avec l'obligation de s'abstenir d'entrer en relation avec la victime de l'infraction. A la suite d'un contrôle mené à l'automne 2013, la caisse d'allocations familiales a toutefois estimé que Mme B avait repris une vie de couple avec M. C à partir de septembre 2012 et, compte tenu de leurs ressources, a mis fin à son droit au revenu de solidarité active par une décision du 26 juillet 2014, confirmée sur recours préalable par le président du conseil général de la Corrèze le 3 novembre 2014. Pour juger que Mme B et M. C formaient un foyer au sens des dispositions de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, le tribunal administratif de Limoges a considéré que les circonstances que M. C était présent au domicile de Mme B, en l'absence de celle-ci, lors de deux visites de contrôle en octobre et novembre 2013, qu'il avait déclaré l'adresse de ce domicile à sa banque et à deux administrations et qu'il avait effectué des achats réguliers dans différents commerces locaux permettaient de présumer l'existence d'une vie commune. Toutefois, eu égard à la situation particulière de Mme B, les éléments ainsi relevés ne pouvaient suffire à caractériser la poursuite d'une vie de couple stable et continue au cours de la période à prendre en considération pour apprécier son droit au revenu de solidarité active. Par suite, le tribunal a commis une erreur de droit »

#### **Conseil d'État, 6 octobre 2023, n° 465898 RSA**

« Pour juger que Mme B et M. C formaient un foyer, au sens des dispositions de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, le tribunal administratif a relevé, en premier lieu, qu'aux termes du rapport établi le 29 août 2014 par un agent assermenté de la caisse d'allocations familiales du Val-d'Oise, il avait été constaté une communauté d'adresse administrative et affective des intéressés, ceux-ci étant parents d'un enfant né le 8 mars 2014 et M. C, s'il avait conservé une autre adresse que Mme B auprès d'un fournisseur d'accès internet et de Pôle emploi, s'étant en revanche déclaré domicilié à la même adresse qu'elle pour ses comptes bancaires, notamment ceux ouverts en 2012 et 2013, ainsi qu'auprès des services fiscaux et, pour l'activité d'autoentrepreneur qu'il avait exercée de juin 2012 à juin 2014, auprès du régime social des indépendants et, en second lieu, que la requérante, qui avait elle-même déclaré au cours de sa grossesse vivre en couple avec M. C depuis 2012, se bornait, pour remettre en cause ces constatations, à des allégations très vagues. Ce faisant, le tribunal administratif a pu, sans commettre d'erreur de droit dans la valeur probante accordée aux différents éléments qu'il a relevés, non plus, en l'absence de toute ressource de M. C, qu'à ceux qu'il n'a pas retenus, tenant à l'absence de contribution de celui-ci aux charges du foyer, estimer, au terme d'une appréciation souveraine des pièces du dossier exempté de dénaturation, que la réalité d'une vie de couple stable et continue entre Mme B et M. C devait, peu important qu'ils n'aient pas été liés par le mariage ou par un pacte civil de solidarité, être regardée comme établie au cours de la période considérée. »

### Conseil d'État, 9 novembre 2023, n° 466043 RSA

« Toutefois, en premier lieu, la valeur probante de ces indices était contestée par Mme A, qui soutenait n'avoir maintenu avec son ancien conjoint que les relations de bonne entente justifiées par l'existence de leurs trois enfants et ne recevoir de lui que les sommes occasionnellement nécessaires à leur entretien. Aucune précision n'était d'ailleurs apportée sur la fréquence ni sur les montants des mouvements financiers invoqués par la caisse d'allocations familiales. Elle soutenait aussi ne lui avoir permis de domicilier ses comptes bancaires à son adresse qu'en raison de la situation de grande précarité dans laquelle il se trouvait depuis leur séparation. Elle indiquait que si elle avait, de manière prématurée, informé la CAF d'une reprise de la vie commune avec son ex-conjoint les 4 novembre et 28 décembre 2016, elle l'avait également informée dès le 30 décembre 2016 de l'échec de ce projet. Elle soutenait, enfin, que la naissance en janvier 2017 de son troisième enfant était le résultat d'un rapprochement pendant une brève période avec son ancien concubin, laquelle ne témoignait pas de la reprise d'une vie commune. En second lieu, Mme A établissait que tous les documents administratifs du foyer étaient établis à son seul nom et produisait plusieurs pièces concordantes de nature à démontrer que M. B avait été domicilié à d'autres adresses que la sienne, dans les communes de Lyon, Pierre-Bénite, puis Oullins, notamment en 2017, 2018 et 2020. En omittant de prendre en compte ces éléments dont se prévalait Mme A, qui conduisaient à remettre en cause la réalité d'une vie de couple stable et continue avec M. B, le tribunal administratif de Lyon a dénaturé les pièces du dossier qui lui étaient soumis. »

### Conseil d'État, 18 décembre 2024, n° 482006 RSA

« Il résulte des dispositions précitées que, pour le bénéfice du revenu de solidarité active, le foyer s'entend du demandeur, ainsi que, le cas échéant, de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin et des enfants ou personnes de moins de vingt-cinq ans à charge qui remplissent les conditions précisées par l'article R. 262-3 du code de l'action sociale et des familles. Pour l'application de ces dispositions, le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue. Une telle vie de couple peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges. La circonstance qu'ils aient des domiciles distincts ne suffit pas, à elle seule, à écarter l'existence d'une telle vie de couple lorsqu'elle est établie par un faisceau d'autres indices concordants »

### Conseil d'État, 30 décembre 2024, n° 475019 RSA

« Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'à la suite du déménagement de M. D, qui a rendu le 1er août 2019 le logement qu'il occupait jusqu'alors pour vivre chez Mme A à Charleville-Mézières et qui possède également une maison à Bogny-sur-Meuse assurée comme résidence secondaire, la caisse d'allocations familiales des Ardennes a, à la demande du département, diligenté une enquête, lors de laquelle le contrôleur assermenté, dont les constatations de fait font foi jusqu'à preuve du contraire, s'est rendu chez l'allocataire le 30

juillet 2021, soit deux ans après son emménagement chez Mme A, et au terme de laquelle il a relevé que M. D était toujours logé gracieusement par Mme A, qu'il était connu à cette adresse de manière stable et continue auprès de l'administration fiscale et de l'assurance maladie, qu'il avait mentionné expressément en réponse aux demandes d'information complémentaires qui lui avaient été faites que cette adresse était " chez lui " sans préciser qu'il y serait hébergé par un tiers, que les intéressés se présentaient comme étant en couple sur les réseaux sociaux avec " de nombreuses photos de leurs vacances " vers plusieurs destinations " ne laissant aucun doute sur leur relation " et que l'examen des comptes bancaires de M. D mettaient en évidence de nombreux mouvements financiers avec ceux de Mme A. En jugeant que ce faisceau d'indices concordants n'établissait pas que M. D menait avec Mme A une vie de couple stable et continue, le tribunal administratif, qui n'a relevé aucun élément propre à apporter la preuve contraire des constatations de fait opérées par le contrôleur assermenté de la caisse d'allocations familiales, a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis »

## B) EXTENSION DE L'APPRECIATION DU FOYER A D'AUTRES PRESTATIONS

La notion de foyer apparaît à l'article **L842-3 du code de la sécurité sociale**, disposition relative au montant de la prime d'activité, déterminé notamment par les ressources du foyer. Pour ce qui est de l'aide au logement, elle est mentionnée à l'article **L823-1 du code de la construction et de l'habitation**.

### Tribunal administratif de Lyon, 27 février 2023, n° 2109632 Aide au Logement

« Il résulte de ces dispositions que, pour le bénéfice des aides personnelles au logement, le foyer s'entend du demandeur ainsi que, le cas échéant, de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin. Pour l'application de ces dispositions, le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue. Une telle vie de couple peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges »

### Tribunal administratif de Rennes, 09 octobre 2024, n° 2103511 RSA, prime d'activité et aide au logement

« Il résulte de ces dispositions que, pour le bénéfice du revenu de solidarité active de la prime d'activité et de l'aide personnalisée au logement, le foyer s'entend du demandeur, ainsi que, le cas échéant, et notamment, de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin. Pour l'application de ces dispositions, le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue. Une telle vie de couple peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges »

Dans le même sens, Tribunal administratif de Grenoble, 14 décembre 2023, n° 2108281, Tribunal administratif de Marseille, 12 juillet 2022, n° 2201328 RSA + Prime d'activité, Tribunal administratif d'Orléans, 29 janvier 2025, n° 2400495 aides au logement Tribunal administratif d'Orléans, 26 mars 2025, n° 2402608 prime d'activité et aide au logement

## 2) L'appréciation de la vie commune en matière judiciaire

S'il n'existe pas de principe clairement établi par la jurisprudence, le juge judiciaire utilise principalement la définition faite à l'article **515-8 du code civil** relatif au concubinage.

### Cour d'appel de Nîmes, 14 septembre 2023, n° 21/02045 Prestations familiales

« Force est de constater que le rapport d'enquête de la Caisse d'allocations familiales ne se fonde que sur les déclarations de M. [M], lesquelles ne sont objectivées par aucune constatation de l'agent enquêteur ni aucun élément par exemple quant au fait que ce serait son ex-épouse qui paierait l'assurance de son véhicule.

La seule déclaration de l'adresse de son ex-épouse comme étant sa résidence dans le cadre d'une enquête pour abandon de famille ne saurait constituer une preuve de communauté de vie, étant observé que dans le cadre du jugement de condamnation consécutif à cette plainte, la domiciliation de M. [M] a changé.

Si la naissance d'un enfant commun à Mme [Y] [X] et M. [M] en août 2017 interroge légitimement sur une reprise de vie maritale antérieurement à celle-ci, les éléments produits par l'appelante attestent du contraire : condamnation du père pour abandon de famille en février 2017, attestation de la personne qui l'héberge corroborée par une copie de chèque confirmant cet hébergement, outre le jugement définitif du tribunal administratif qui a conclu à l'absence de vie maritale sur la période litigieuse.

Ainsi, la Caisse d'allocations familiales ne rapporte pas la preuve qui lui incombe de l'existence d'une vie commune entre Mme [Y] [X] et M. [M] sur la période de septembre 2016 à août 2017. En conséquence, l'indu de prestations familiales sur cette période doit être annulé et Mme [Y] [X] rétablie dans ses droits. »

### Cour d'appel d'Orléans, 2 mai 2023, n° 21/03134 Allocation de soutien familial

« L'allocation de soutien familial est ouverte de plein droit aux bénéficiaires du revenu de solidarité active visés à l'article L. 262-9 du Code de l'action sociale et des familles et qui assument la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants remplissant l'une des conditions précédemment mentionnées.

En l'espèce, Mme [F] soutient qu'elle s'est séparée de son compagnon, M. [C], en septembre 2016 et que la CAF ne rapporte nullement la preuve du maintien de la vie commune à l'origine d'un trop perçu de prestations pour la période du 1er décembre 2016 au 31 octobre 2019, ce qui est contesté.

Il s'avère que Mme [F] est mère de quatre enfants : [B] et [Z] [U] ainsi que [S] et [T] [C] et que le 14 septembre 2016, elle s'est déclarée comme parent isolé résidant avec les enfants [Adresse 7] (41).

Aux termes de l'enquête menée par la CAF, il apparaît que M. [C] ne s'est pas désolidarisé du bail afférent au logement commun avant que Mme [F] change de logement le 16 septembre 2019, qu'il a effectué des versements réguliers sur le compte de Mme [F] après la séparation présumée jusqu'en juin 2019, qu'il a continué à donner leur adresse commune à son employeur et à son médecin ainsi qu'au centre des impôts pour les années 2017 et 2018 outre le fait qu'il est de notoriété que M. [C] réside à l'adresse du nouveau domicile de Mme [F] à [N].

De son côté, Mme [F] indique qu'elle ignorait qu'elle devait faire modifier le bail du logement commun et précise que les sommes reçues sur son compte étaient destinées à l'entretien et l'éducation des enfants communs, ce qui est n'est pas incohérent.

Elle verse par ailleurs aux débats diverses pièces qui attestent :

- qu'en juillet 2017, M. [C] a déclaré à son employeur une adresse à [Adresse 8] (41) lors de la signature de son contrat unique d'insertion, ce qui vient contredire l'adresse portée sur le bulletin de paie de juin 2018 produit par la CAF,
- qu'à compter du mois d'août 2017, M. [C] était domicilié au CCAS avant de se voir attribuer en juin 2020 un logement à [Adresse 9], à une adresse différente de celle de Mme [F], ses bulletins de paie de septembre 2017 et janvier 2018 étant notamment conformes à cet élément,
- qu'à compter du 16 septembre 2019, elle habitait seule avec les enfants.

Il sera enfin observé que la CAF ne saurait tirer argument de l'adresse portée par M. [C] sur l'avis d'imposition de 2017 sur les revenus de l'année 2016, dans la mesure où la séparation querellée est intervenue en septembre de cette année.

Seul subsiste donc en élément à charge à l'encontre de Mme [F] le fait que son adresse figure sur les arrêts de travail de M. [C], ce jusqu'au 7 mai 2018 ainsi que cela ressort d'un échange de mail du 10 juillet 2019 entre la CAF et la CPAM. Ce moyen est cependant insuffisant à remettre en cause sa qualité de parent isolé puisqu'il a pu être constaté supra que les informations de l'employeur étaient parfois inexactes.

La décision déférée sera donc infirmée et il devra être fait droit à la demande de Mme [F] de bénéficier des allocations consécutives à sa qualité d'allocataire isolé, ce à compter du 22 septembre 2016. La pénalité de 1 100 euros prononcée à son encontre à raison des agissements critiqués et non avérés sera annulée »

#### Cour d'appel de Rouen, 28 février 2025, n° 24/02391 Allocation de soutien familiale

« Pour la période postérieure en revanche, et étant rappelé qu'il appartient à la caisse réclamant le remboursement de l'ASF versée de rapporter la preuve d'une communauté de vie et d'intérêts rendant cette allocation indue, les éléments versés aux débats ne le permettent pas. Il est considéré notamment que les condamnations pénales de M. [C] sont

tout à fait insuffisantes sur ce point, de même que les quelques versements irréguliers de son compte bancaire sur celui de Mme [S]. »

**Cour d'appel de Rouen, 4 juillet 2025, n° 23/02673 AAH avant la déconjugalisation du critère d'appréciation des ressources**

« Sur le fondement de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, dans ses versions successivement applicables au litige, l'allocation aux adultes handicapés peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret, qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge.

(...)

En vertu de l'article 515-8 du code civil, le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple.

(...)

Lors du contrôle, Mme [Z] a admis qu'elle hébergeait M. [U] de temps à autre, sans que soit mis en évidence un réel questionnement de la caisse sur la raison d'être des "remboursements" effectués en 2019. La caisse ne peut donc sérieusement se prévaloir de la tardiveté de l'explication donnée tenant au remboursement par M. [U] d'une dette contractée à l'égard de M. [N] [Z]. Aucune contradiction manifeste et opérante n'apparaît dans les explications fournies en décembre 2022 et dans le cadre de l'instance judiciaire, qui évoquent toujours un conditionnement de l'aide apportée sous forme d'hébergement au remboursement d'une dette. Quel qu'en soit le destinataire, un remboursement n'est pas en soi révélateur d'une communauté d'intérêts caractéristique d'une vie de couple.

Les virements effectués lors de la période objet de la demande ne sont quant à eux qu'au nombre de 6 (dont 3 le même jour), portent sur un montant global de 1 035 euros et affichent les motifs suivants :

(...)

Ces quelques versements très ponctuels et d'un montant tout à fait marginal sur une période de trois ans sont tout à fait insuffisants pour établir que M. [U] vivait en couple avec Mme [Z] pendant la période litigieuse. Pour établir cette preuve, la caisse ne peut arguer d'une dénonciation qu'elle n'a pas soumise au débat contradictoire.

Dès lors, c'est de manière justifiée que les premiers juges ont considéré que la caisse ne rapportait pas la preuve d'un concubinage sur la période litigieuse. »

### 3) La séparation de fait des époux

#### Conseil d'état 9 novembre 2016 n°392482 RSA

« Lorsque des époux sont séparés de fait, ils ne constituent plus un foyer au sens de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles cité au point 4 et de l'article L. 262-3 du même code cité au point précédent. En conséquence, dès lors que la séparation de fait des époux est effective, les revenus du conjoint n'ont pas à être pris en compte dans le calcul des ressources du bénéficiaire. Seules les sommes que le conjoint verse au bénéficiaire ou, le cas échéant, les prestations en nature qu'il lui sert, au titre notamment de ses obligations alimentaires, peuvent être prises en compte dans le calcul des ressources de ce dernier. Dans le cas où aucune somme ne lui est versée ou aucune prestation en nature ne lui est servie, il appartient au bénéficiaire du revenu de solidarité active de justifier avoir fait valoir ses droits aux créances d'aliments, dans les conditions prévues aux articles R. 262-46 et suivants du code de l'action sociale et des familles »

#### Conseil d'État - 1re et 4e chambres réunies 6 avril 2018 / n° 403339 Aides Personnelles au logement

« Il résulte de ces dispositions que les ressources prises en considération pour le calcul de l'allocation d'aide personnalisée au logement sont celles qui sont perçues par le bénéficiaire, son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité et les personnes vivant habituellement au foyer. En cas de séparation de fait des époux, se manifestant par la cessation entre eux de toute communauté de vie, tant matérielle qu'affective, les revenus du conjoint du bénéficiaire n'ont pas à être pris en compte dans le calcul des ressources de ce dernier.

En se fondant exclusivement, pour juger que Mme B. ne pouvait être regardée comme séparée de fait de son conjoint et que les revenus de ce dernier devaient ainsi être pris en considération pour la détermination de ses droits à l'allocation d'aide personnalisée au logement, sur la persistance d'une communauté d'intérêts entre les deux époux, alors que Mme B. soutenait que toute communauté de vie avait cessé, le tribunal administratif a commis une erreur de droit. Ce moyen justifie l'annulation du jugement en tant qu'il porte sur l'indu d'aide personnalisée au logement, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'encontre de la même partie de ce jugement »

#### Conseil d'État 18 juillet 2018 n°406288 RSA

« Toutefois, lorsque l'un des membres du foyer ne peut être pris en compte pour le calcul du revenu garanti du fait de sa résidence à l'étranger, il convient de prendre en considération non l'ensemble de ses ressources, mais les sommes qu'il verse au bénéficiaire du revenu de solidarité active ou les prestations en nature qu'il lui sert, au titre, notamment, de ses obligations alimentaires. »

**Conseil d'état, 14 octobre 2022, n°455042 RSA**

« Il résulte en l'espèce des termes du jugement attaqué que, pour confirmer la radiation de Mme E de ses droits au revenu de solidarité active et les indus en litige, le tribunal administratif de Marseille s'est fondé sur le fait que l'absence de séparation de Mme E de M. D pendant la période en litige avait été révélée par le contrôle effectué par les services de la caisse d'allocations familiales, dont il a jugé qu'il faisait foi jusqu'à preuve contraire, sans que Mme E ne produise de pièces rapportant cette preuve contraire. En statuant ainsi, alors que la valeur probante que l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale attache aux procès-verbaux des agents de contrôle se rapporte aux seules constatations de fait qu'ils opèrent et non aux conclusions qu'ils en tirent, le tribunal, à qui il appartenait de porter sa propre appréciation sur l'existence d'une situation de concubinage, a commis une erreur de droit.

(...)

Il résulte de l'instruction que le bail du logement occupé par Mme E entre le mois de juin 2010, date à laquelle elle a déclaré être séparée de M. D, père de son premier enfant, et le 17 février 2017, date à laquelle elle a emménagé avec ses enfants dans un nouveau logement, était aux deux noms, que M. D a réglé plusieurs impayés de loyer et que Mme E et M. D ont eu un second enfant, né en février 2013. Il en résulte toutefois également que M. D déclarait seul ses revenus aux services fiscaux pendant cette période à une autre adresse que celle de Mme E, que le rapport d'enquête de la caisse d'allocations familiales du 11 janvier 2016 indique qu'il est domicilié chez sa mère et co-titulaire d'un compte avec Mme C A, que par ailleurs la taxe d'habitation de 2015 est établie au seul nom de Mme E, de même que la facture d'électricité. Il suit de là que la poursuite d'une vie de couple stable et continue entre Mme E et M. D sur la période à prendre en considération pour apprécier le droit de cette dernière au revenu de solidarité active ne peut être regardée comme établie. »

**Conseil d'État, 11 février 2022, n° 448687 RSA**

« Il ressort des pièces de la procédure devant le tribunal administratif de Marseille que Mme D a produit plusieurs mémoires par lesquels elle contestait la vie maritale qui lui était imputée avec le père de ses enfants. A dernier d'entre eux, enregistré le 20 août 2020, étaient notamment joints les justificatifs du paiement par ses seuls soins des charges de son logement, ceux du paiement par M. E des charges du logement personnel qu'il occupe, des attestations de tiers déniant l'existence d'une vie maritale, de la clôture en 2013 d'un compte bancaire commun n'ayant d'ailleurs préalablement eu aucune activité, des justificatifs de l'envoi des bulletins scolaires de leurs enfants à deux adresses distinctes ainsi qu'un jugement du 11 juin 2019 fixant la part contributive du père à l'entretien et à l'éducation de leurs trois enfants mineurs.

Il ressort également des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'omission déclarative, d'ailleurs non contestée, de deux dépôts d'espèces sur le compte bancaire de Mme D en juillet et août 2018 et de la détention pas celle-ci d'un livret A sur lequel figuraient 12 508 euros en

juillet 2018, n'était pas susceptible à elle seule de fonder légalement les décisions litigieuses pour l'ensemble de la période en cause.

Dans ces conditions, la demande de Mme D ne pouvait être regardée comme reposant sur des faits manifestement insusceptibles de venir au soutien de sa contestation des décisions en litige au sens du 7° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

Par suite, la demande présentée par Mme D ne relevant d'aucune autre disposition de cet article, la présidente du tribunal administratif de Marseille a méconnu sa compétence en se fondant sur ces dispositions pour rejeter par ordonnance cette demande. »

#### **Conseil d'État, 26 juillet 2023, n° 466047 Aide au logement et prime d'activité**

« En cas de séparation de fait des époux, se manifestant par la cessation entre eux de toute communauté de vie, tant matérielle qu'affective, les revenus du conjoint du bénéficiaire n'ont pas à être pris en compte dans le calcul des ressources de ce dernier. Pour l'application de ces dispositions, le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue, qui peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges. »

*En l'espèce, la requérante a pu utilement se prévaloir des condamnations de son compagnon pour violences en arguant que quand bien même leur adresse était la même, les logements étaient distincts. Le jugement a donc été censuré pour défaut de motivation, le conseil d'état estimant que les juges du fond auraient dû examiner la réalité de la vie de couple stable et continue et non pas se contenter de regarder si l'adresse était la même.*

#### **Conseil d'État 18 mars 2020 n°421911 RSA**

« Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, par une ordonnance sur tentative de conciliation du 8 mars 2012, le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Lyon a attribué à Mme A la jouissance du domicile conjugal " à titre gratuit, à titre de complément de pension alimentaire pour le conjoint " et a prévu que " l'ensemble des crédits communs seront réglés provisoirement par le mari ", M. C. Pour calculer l'indu litigieux, la caisse d'allocations familiales a estimé que la moitié de l'échéance mensuelle du prêt immobilier contracté par le couple ainsi mise à la charge de M. C, soit 464 euros par mois, constituait pour Mme A un avantage en nature à prendre en compte dans le calcul de ses ressources.

Si la mise à disposition gratuite du domicile conjugal, à titre de complément de pension alimentaire, revêtait le caractère d'un avantage en nature devant être évalué sur la base forfaitaire prévue par l'article R. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, la mise à la charge de M. C du règlement de l'ensemble des dettes communes avait été ordonnée à titre provisoire, dans l'attente de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux. Dans ces conditions, en regardant la somme de 464 euros par mois comme une ressource dont bénéficiait Mme A à prendre en compte pour le calcul du montant du revenu de solidarité active, alors même qu'il ne disposait d'aucun élément relatif aux modalités de règlement du divorce qui aurait pu le conduire à considérer ces remboursements comme définitivement acquis au profit de la requérante, le tribunal administratif a commis une erreur de droit. »

## B) LA PRISE EN COMPTE DES ENFANTS

### 1) Enfants ouvrant droit aux prestations familiales

Plusieurs prestations renvoient aux textes applicables aux prestations familiales pour déterminer la prise en compte d'enfants dans leur montant. Aussi, les règles applicables aux prestations familiales, et donc les jurisprudences s'y rapportant, sont importantes y compris pour l'ouverture ou la détermination du montant d'autres droits sociaux. Ces prestations sont notamment :

- Le RSA (**L262-5, L262-9 et R262-3 du code de l'action sociale et des familles**)
- La prime d'activité (**L842-2 du code de la sécurité sociale**)
- Les aides au logements (**articles L823-1 et R 823-4 du code de la construction et de l'habitation**)

#### CJUE 19 décembre 2024 C-664/23, CAF des hauts de Seine Prestations Familiales

« Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle, aux fins de la détermination des droits aux prestations de sécurité sociale d'un ressortissant de pays tiers, titulaire d'un permis unique, les enfants nés dans un pays tiers qui sont à sa charge ne sont pris en compte qu'à condition de justifier de leur entrée régulière sur le territoire de cet État membre. »

#### Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 21 mars 2024, 22-17.006 AEEH

« Pour rejeter le recours de l'allocataire, l'arrêt retient que l'état de l'enfant doit imposer des contraintes permanentes de surveillance mais aussi de soins à la charge de la famille. Il énonce qu'en l'espèce, des soins médicaux permanents, tels que l'utilisation de machines, n'étaient pas nécessaires. Il en déduit que la condition de la permanence des contraintes de surveillance et de soins à la charge de la famille n'est pas remplie et que, dès lors, le droit au complément de 6e catégorie ne peut être attribué à l'allocataire.

En statuant ainsi, alors que la condition de contraintes permanentes de surveillance et de soins pour le bénéfice du complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé de 6e catégorie ne se limite pas aux soins médicaux, la cour d'appel, qui a ajouté à l'article R. 541-2 du code de la sécurité sociale une condition qu'il ne prévoit pas, a violé les textes susvisés. »

#### Cour d'appel de Grenoble, 10 avril 2025, n° 23/01315 Prestations familiales

« La caisse s'appuyant sur les dispositions de droit positif interne découlant de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale précité, subordonne le droit aux prestations familiales du parent étranger résidant en France titulaire d'un titre de séjour à la régularité de l'entrée et

du séjour des enfants dont il a la charge et à la production d'un des documents limitativement énumérés par l'article D. 512-2 du même code, que Mme [P] n'a pas été en mesure de fournir pour son fils aîné [B].

Ces dispositions, subordonnant pour un allocataire étranger disposant d'un titre de séjour résidant régulièrement en France le droit aux prestations familiales à la justification de l'entrée régulière sur le territoire français de ses propres enfants nés dans un Etat non-membre de l'Union Européenne, contreviennent cependant :

- à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales seul ou combiné à l'article 14 selon lesquels:

\* article 8 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » ;

\* article 14 : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation » ;

- à la directive 2011/98/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans cet Etat membre,

laquelle établit (cf article 1 sous b) Chapitre I) : « un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, quel que soit le motif de leur admission initiale sur le territoire de cet Etat membre, sur le fondement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet Etat membre »,

cette directive s'appliquant (cf article 3 § 1 sous b) : « aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un Etat membre à d'autres fins que le travail conformément au droit de l'Union ou au droit national, qui sont autorisés à travailler et qui sont titulaires d'un titre de séjour conformément au règlement CE n° 1030/2002 »,

et garantissant que (cf article 12 § 1 sous e) : « les travailleurs issus de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, points b) et c), bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat membre où ils résident en ce qui concerne (...) les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement CE n° 883/2004 », soit notamment les prestations familiales (cf chapitre 8 de ce règlement 883/2004) ;

- au principe constitutionnel d'égalité en droits des hommes et des femmes garantis par l'article 1er de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il ne peut donc être retenu envers l'allocataire pour la priver de ses droits à prestations familiales un comportement contraire à une loi elle-même contraire à des normes juridiques supérieures. »

#### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 4 avril 2018 / n° 17-17.386 PAJE

« Attendu qu'en vertu du premier de ces textes, l'attribution des prestations familiales est subordonnée, sauf exception, à la résidence en France tant de l'allocataire que de l'enfant qui ouvre droit à leur bénéfice ; que, selon le troisième, pour l'ouverture des droits à la prime à la naissance prévue par le deuxième, la situation de la famille est appréciée le premier jour du mois civil suivant le cinquième mois de la grossesse ; que, selon le quatrième, la prime à la naissance est versée avant la fin du dernier jour du mois civil suivant le sixième mois de la grossesse ;

(...) Qu'en statuant ainsi, alors que l'appréciation de la situation de la famille pour l'ouverture des droits au bénéfice de la prime à la naissance n'est pas soumise à la condition de résidence de l'allocataire en France, laquelle ne s'applique qu'à la date du versement effectif de la prestation, la cour d'appel a violé les textes susvisés. »

#### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 10 avril 2025, n° 22-24.220 Prestations Familiales

« Pour l'application de ces textes, la naissance en France s'entend de celle survenue sur le territoire de la République résultant des actes de l'autorité publique française pris en application de la Constitution et des lois, ainsi que des traités internationaux survenus antérieurement.

Pour rejeter le recours de l'allocataire, l'arrêt retient qu'à la date de la naissance des deux enfants, Mayotte ne figurait pas dans la liste des zones géographiques entrant dans la définition de l'expression « en France », mentionnée à l'article L. 111-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'île n'ayant été incluse à ces dispositions que par l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014.

En statuant ainsi, alors que les enfants de l'allocataire, nés respectivement en 2006 et 2007, à Mayotte, alors collectivité territoriale d'outre-mer, faisant partie du territoire de la République française, justifiaient, dès lors, d'une naissance en France au sens de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, la cour d'appel a violé les textes susvisés. »

#### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 26 novembre 2020, n° 19-20.086 Prestations familiales

« Pour débouter les allocataires de leur demande d'attribution des prestations familiales au bénéfice de leurs trois enfants nés hors du territoire national, l'arrêt retient que la convention

de sécurité sociale conclue entre la France et la Yougoslavie, dont l'application a été maintenue pour les citoyens serbes et bosniens suivant deux accords de 2003, ne contient aucune disposition tendant à écarter de manière expresse la nécessité de fournir un document relatif à l'entrée des enfants sur le territoire français, et plus particulièrement l'attestation préfectorale visée par l'article D. 512-2, qui avec l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, instituent certes une différence de traitement mais reposant sur une justification objective et raisonnable. Il en déduit que la question de l'entrée régulière des enfants demeure et doit être examinée au regard de la législation française.

12. En statuant ainsi, alors qu'il ressortait de ses constatations, que les trois enfants résident en France avec leurs parents, titulaires d'un titre de séjour, ce dont il résulte que ces derniers peuvent prétendre au bénéfice des prestations familiales dans les mêmes conditions que les allocataires de nationalité française, la cour d'appel a violé les textes susvisés.

## 2) Conséquences de la garde alternée sur les prestations sociales

Le principe veut qu'en matière de prestations familiales seule la personne assumant la charge permanente et effective de l'enfant perçoive les prestations familiales.

Cependant, en cas de garde alternée, les deux parents assument cette charge de manière permanente et effective.

L'article **L513-1 du code de la sécurité sociale** dispose que les prestations familiales sont versées, en cas de séparation, à la personne qui assume la charge effective et permanente des enfants. Cette règle, désignée « règle de l'unicité de l'allocataire » a pour conséquence qu'en cas de résidence alternée seul l'un d'eux se verra reconnaître la qualité d'allocataire en même temps (cette qualité peut être reconnue successivement à chacun des parents dans certains cas).

Par exception, la loi prévoit pour les allocations familiales (qui est une prestation particulière prévue à **L521-1 du code de la sécurité sociale**), qu'un partage de la prestation est possible.

Cette règle, prévue pour les prestations familiales, emporte des conséquences sur d'autres prestations qui fondent la charge des enfants par renvoi aux textes sur les prestations familiales, comme précisé à l'encadré au début de la présente sous partie.

Aussi les conséquences de la séparation sont à examiner prestation par prestation, selon le raisonnement adopté par la Cour de cassation dans son arrêt du 25 novembre 2021 n° 19-25.456

**NB, En matière d'aides au logement, les règles particulières sont développées dans la partie V de la présente revue.**

**Cour de cassation, 25 novembre 2021 n° 19-25.456 AEEH**

« Cependant, lorsqu'à la suite du divorce, de la séparation de droit ou de fait des époux ou de la cessation de la vie commune des concubins, les parents exercent conjointement l'autorité parentale et bénéficient d'un droit de résidence alternée sur leur enfant mis en oeuvre de manière effective et équivalente, l'un et l'autre de ces parents sont considérés comme assumant la charge effective et permanente de leur enfant au sens du premier de ces textes.

Il en résulte que l'attribution d'une prestation familiale ne peut être refusée à l'un des deux parents au seul motif que l'autre parent en bénéficie, sauf à ce que les règles particulières à cette prestation fixée par la loi y fassent obstacle ou à ce que l'attribution de cette prestation à chacun d'entre eux implique la modification ou l'adoption de dispositions relevant du domaine de la loi. »

« Il résulte de la combinaison de ces textes que la règle de l'unicité de l'allocataire pour le droit aux prestations familiales n'est écartée que dans le cas des parents dont les enfants sont en résidence alternée et pour les allocations familiales et que si l'article L. 541-3, dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-02 du 11 février 2005, prévoit que les dispositions de l'article L. 521-2 sont applicables à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ce renvoi n'inclut pas les dispositions du deuxième alinéa de ce texte, édictées postérieurement.

En outre, les règles particulières à l'AEEH et ses compléments, qui font dépendre leur attribution non seulement de la gravité du handicap de l'enfant mais également des charges supplémentaires et sujétions professionnelles que le handicap a générées pour le parent, ne permettent pas leur attribution à chacun des parents de l'enfant en résidence alternée sans la modification ou l'adoption de dispositions relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Pour dire que les caisses en cause devront mettre en oeuvre le partage de l'AEEH et de ses compléments entre les parents de l'enfant, l'arrêt relève que les dispositions relatives à l'AEEH figurent aux articles L. 541-1 à L. 541-4 et R. 541-1 à R. 541-10 du code de la sécurité sociale, que l'article L. 541-3 prévoit que les dispositions de l'article L. 521-2 sont applicables à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et qu'en application du deuxième alinéa de ce dernier texte, les allocations familiales peuvent être partagées. Il en déduit que l'article R. 521-2, pris pour l'application de l'article L. 521-2, qui dispose qu'à défaut d'accord sur la désignation d'un allocataire unique, chacun des deux parents peut se voir reconnaître la qualité d'allocataire s'ils en ont fait la demande conjointe ou lorsque les deux parents n'ont ni désigné un allocataire unique, ni fait une demande conjointe de partage, trouve donc à s'appliquer. Constatant que malgré la résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents, ceux-ci n'ont ni désigné un allocataire unique, ni fait une demande conjointe de partage manifestant ainsi leur désaccord, il retient que chacun des deux parents peut se voir reconnaître la qualité d'allocataire.

En statuant ainsi, la cour d'appel a violé les textes susvisés. »

*La même solution a été rendue en matière de PAJE Cour de cassation, 3 juin 2010 n° 09-66.445*

**Cour d'appel de Paris, 10 novembre 2023, n° 19/10426 Complément du libre choix du mode de garde**

« En effet, comme l'a admis la Cour de cassation dans son arrêt du 25 novembre 2021 (2e Civ., n° 19-25.456), l'attribution d'une prestation familiale ne peut être refusée à l'un des deux parents au seul motif que l'autre parent en bénéficie, sauf à ce que les règles particulières à cette prestation fixée par la loi y fassent obstacle ou à ce que l'attribution de cette prestation à chacun d'entre eux implique la modification ou l'adoption de dispositions relevant du domaine de la loi.

Or précisément, les règles particulières du CMG, prévues à l'article R. 522-2, II., du code de la sécurité sociale applicable à l'espèce, dérogent à la règle de l'ouverture du droit au premier jour du mois de la demande au profit du premier jour du mois civil où les conditions en sont remplies dans le seul cas où un droit est déjà ouvert au titre d'un autre enfant, ce qui n'est pas le cas d'espèce s'agissant du même droit pour les mêmes enfants.

Hormis le versement des allocations et prestations familiales à la mère en septembre 2017 qui ne peut être valablement opposé au père, il n'est pas contesté que l'allocataire remplissait les conditions pour prétendre au CMG en septembre 2017, mois de la demande. La caisse ne conteste pas en particulier que l'intéressé avait embauché [T] L. dès le 1er septembre à titre d'assistante maternelle agréée.

Il s'ensuit qu'en l'absence de règle dérogatoire applicable, la caisse ne pouvait pas se fonder sur le versement allégué du CMG, ni même des autres prestations et allocations familiales, à la mère pour les mêmes enfants en septembre 2017 par une autre caisse, pour refuser de verser le CMG au père dès le premier jour du mois de sa demande. »

**Conseil d'état 12 octobre 2016 n°391411 RSA**

« Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la majoration du revenu de solidarité active a pour objet d'aider les parents isolés ou les femmes enceintes isolées dont les ressources sont inférieures au niveau garanti au titre du revenu de solidarité active à surmonter cette situation pendant une durée déterminée, cette durée pouvant être prorogée pour les aider à assurer l'éducation de jeunes enfants de moins de trois ans. Par suite, « la date à laquelle les conditions d'ouverture du droit sont réunies », mentionnée à l'article R. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, doit être comprise comme visant la date à laquelle sont remplies toutes les conditions, tenant notamment au niveau de ressources et à la situation de personne isolée ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou en état de grossesse, auxquelles est subordonné le droit au revenu de solidarité active majoré. »

**Conseil d'État, 21 juillet 2017, n° 398911 RSA**

« Il résulte de ces dispositions que, pour calculer le montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que pour déterminer le droit d'une personne isolée assumant la charge d'un ou plusieurs enfants à la majoration de ce montant forfaitaire en application de l'article L. 262-9 du même code, doivent être regardés

comme à la charge de l'allocataire du revenu de solidarité active les enfants ouvrant droit aux prestations familiales, ainsi que les autres enfants à sa charge effective et permanente, sous réserve des conditions définies au 2° de l'article R. 262-3 du même code. En égard à l'objet du revenu de solidarité active, qui est notamment, en vertu de l'article L. 262-1 du même code, d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge, lorsqu'un parent allocataire du revenu de solidarité active bénéficie pour son enfant, conjointement avec l'autre parent dont il est divorcé ou séparé de droit ou de fait, d'un droit de résidence alternée qui est mis en œuvre de manière effective et équivalente, ce parent doit être regardé comme assumant la charge effective et permanente de l'enfant et a droit, sauf accord contraire entre les parents ou mention contraire dans une décision du juge judiciaire, au bénéfice de la moitié de la majoration pour enfant à charge du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles et, s'il en remplit les autres conditions, de la moitié de la majoration pour parent isolé mentionnée à l'article L. 262-9 du même code.

Toutefois, compte tenu des incidences possibles de ce partage sur les droits de l'autre parent, susceptible de bénéficier lui aussi du revenu de solidarité active, il appartient au parent qui sollicite une telle répartition d'établir l'existence d'une résidence alternée mise en œuvre de manière effective et équivalente, laquelle doit être présumée s'il fournit à l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, à défaut de partage de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, une convention homologuée par le juge aux affaires familiales, une décision de ce juge ou un document attestant l'accord existant entre les parents sur ce mode de résidence. »

**Tribunal administratif de Toulouse, 24 décembre 2024, n° 2303471 RSA, Aide au logement, Prime d'activité**

« Il résulte de ces dispositions que les enfants en situation de résidence alternée sont pris en compte pour le calcul des allocations familiales. Ainsi, la CAF ne peut pas fondée à soutenir qu'un "principe d'unicité de l'allocataire" s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'APL. Il résulte par ailleurs de ces mêmes dispositions que les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents. Ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'APL sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année.

(...)

Toutefois, compte tenu des incidences possibles de ce partage sur les droits de l'autre parent, susceptible de bénéficier lui aussi du RSA, de la prime d'activité ou de l'aide au logement, il appartient au parent qui sollicite une telle répartition d'établir l'existence d'une résidence alternée mise en œuvre de manière effective et équivalente, laquelle doit être présumée s'il fournit à l'organisme chargé du service de ces prestations, à défaut de partage de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, une convention homologuée par le juge

aux affaires familiales, une décision de ce juge ou un document attestant l'accord existant entre les parents sur ce mode de résidence. En outre, la règle, fixée au deuxième alinéa de l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale, selon laquelle, à défaut d'option des membres du couple pour désigner l'un d'entre eux d'un commun accord, l'allocataire est l'épouse ou la concubine, ne régit la désignation de l'allocataire que pour les membres d'un couple assumant au sein d'un même foyer la charge effective et permanente de l'enfant. Elle ne s'applique donc pas en cas de séparation des parents. »

### 3) Conséquences de la perte de l'autorité parentale sur les prestations familiales

#### Cour de cassation - Deuxième chambre civile 11 mai 2023 n° 21-16.863 Prestations familiales

« Selon l'article L. 521-2, alinéa 1er, du code de la sécurité sociale, les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.

Selon le quatrième alinéa de ce même article, lorsqu'un enfant est confié à l'aide sociale à l'enfance, les allocations familiales continuent d'être évaluées en tenant compte à la fois des enfants présents au foyer et du ou des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. La part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée à ce service, sauf décision du juge de maintenir le versement des allocations à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer.

Selon l'article 377 du code civil, en cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant, ou un membre de la famille, peut saisir le juge aux affaires familiales aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale.

Il résulte de la combinaison de ces textes que la délégation, au profit du président du conseil départemental, de l'exercice de l'autorité parentale sur un enfant, confié au service de l'aide sociale à l'enfance, est, par elle-même, sans incidence sur le droit aux prestations familiales de la personne physique à qui est reconnue la qualité d'allocataire.

C'est, dès lors, à bon droit, que l'arrêt retient, abstraction faite du motif erroné mais surabondant critiqué par la deuxième branche, que la délégation de l'autorité parentale au profit du président du conseil départemental n'avait pas fait perdre à la mère des enfants la qualité d'allocataire, de sorte que la part des allocations familiales dues à celle-ci pour les enfants devait être versée au service de l'aide sociale à l'enfance, auquel ils avaient été confiés dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, et que la caisse n'était pas fondée dans sa réclamation à ce titre d'un indu. »

## LA CONDITION DE SUBSIDIARITÉ

En droit de l'aide sociale, la subsidiarité désigne le fait que les prestations d'aides sociale sont accordées à défaut d'autres sources de revenus, professionnels ou de sécurité sociale par exemple.

Certaines prestations non-contributives de sécurité sociale, comme l'AAH, obéissent également à cette logique.

La caisse d'allocation familiale oppose parfois abusivement des refus d'ouverture de droits ou suspend le versement de droits aux motifs que l'allocataire pourrait prétendre à d'autres sources de revenus.

### A) L'ARTICULATION DE L'AAH AVEC UN POTENTIEL DROIT A UNE PENSION DE RETRAITE

#### Tribunal judiciaire de Marseille, 10 mai 2024, n° 24/00779 AAH

« Il résulte de la jurisprudence applicable qu'en l'absence de texte exigeant que la demande d'allocation aux adultes handicapés soit accompagnée d'une décision de refus d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail dus au titre d'un régime de sécurité sociale, d'un régime de pension de retraite ou d'une législation particulière, il incombe à la caisse d'allocations familiales saisie de la demande d'allocation de vérifier que l'intéressé ne peut prétendre à aucun de ces avantages ou que ceux-ci sont d'un montant inférieur à l'allocation.

(...)

En vertu de la jurisprudence précitée, il appartenait cependant à la caisse, en l'absence de texte exigeant que la demande d'allocation aux adultes handicapés soit accompagnée d'une décision de refus d'un avantage invalidité, de vérifier, au besoin en sollicitant de l'assuré la communication de justificatifs complémentaires, s'il pouvait prétendre comme elle le supposait au bénéfice d'une pension d'invalidité.

Dans ces conditions, il sera considéré que la CAF des Bouches-du-Rhône a ajouté à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale une condition qui n'y figure pas.

Dans la mesure où la CAF des Bouches-du-Rhône n'établit pas dans le cadre du présent litige que M. [J] [Y] avait droit, au jour de la suspension du versement de l'allocation litigieuse, à un autre avantage au titre d'un régime de sécurité sociale, elle sera condamnée à verser à M. [J] [Y] les arriérés d'allocation aux adultes handicapés dus à compter du mois d'avril 2022 et ce jusqu'au jour du prononcé de la présente décision, soit un montant de 25.021,18 euros au 10 mai 2024. »

N.B, En l'espèce le tribunal applique la Cour de Cassation, Chambre sociale, du 31 janvier 2002, 00-18.365.

*Le demandeur de l'AAH ne peut se voir refuser l'allocation aux motifs qu'il ne peut justifier d'avoir demandé un avantage (en l'espèce une pension d'invalidité) et de s'être vu opposer un refus, il appartient à la caisse de vérifier le droit de l'intéresser à un avantage vieillesse.*

**Cour de cassation, deuxième chambre civile, 19 décembre 2019, n° 18-25.634 AAH**

« Mais attendu que, selon l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012, applicable au litige, le droit à l'allocation aux adultes handicapés est ouvert lorsque la personne ne peut prétendre, au titre d'un régime de sécurité sociale, d'un régime de pension de retraite ou d'une législation particulière, à un avantage de vieillesse ou d'invalidité, à l'exclusion de la majoration pour aide constante d'une tierce personne visée à l'article L. 355-1, ou à une rente d'accident du travail, à l'exclusion de la prestation complémentaire pour recours à tierce personne mentionnée à l'article L. 434-2, d'un montant au moins égal à cette allocation ; que lorsque cet avantage est d'un montant inférieur à celui de l'allocation aux adultes handicapés, celle-ci s'ajoute à la prestation sans que le total des deux avantages puisse excéder le montant de l'allocation aux adultes handicapés ;

Et attendu qu'ayant constaté que la caisse avait informé l'allocataire que celle-ci était éligible à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, et qu'en réponse, cette dernière lui avait fait part de son refus de présenter une demande en ce sens, la cour d'appel en a exactement déduit que celle-ci ne pouvait plus prétendre au bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés à compter du 1er mai 2014 et devait restituer à la caisse les sommes perçues à ce titre depuis cette date ; »

*Dans les cas où la caisse a procédé à la vérification des droits à un avantage vieillesse et que l'intéressé le refuse, le refus de versement de l'AAH est justifié.*

## **B) L'ARTICULATION DE L'AAH AVEC UN POTENTIEL DROIT A UNE PENSION D'INVALIDITE**

**Cour d'appel de Versailles, 9 janvier 2025, n° 23/03561 AAH**

« Alors que la décision d'allouer ou de renouveler ou non l'AAH revient à la seule MDPH, c'est à tort que la CAF affirme avoir été en charge de l'étude du renouvellement des droits de l'allocataire à compter de l'année 2015 et explique pour ce faire avoir réclamé des pièces justificatives notamment l'attribution ou le refus de l'allocation supplémentaire d'incapacité.

Au vu de la décision de la MDPH de l'allocation de l'AAH puis de son renouvellement au bénéfice de M. [P], ce dernier est bien fondé à en réclamer le versement par la CAF sans que lui soit opposée une demande préalable d'attribution d'allocation supplémentaire d'invalidité condition qui n'est pas exigée par l'article L.821-1 du code de la sécurité sociale contrairement à ce qui est soutenu par l'intimée. (Soc. c. cass. 31 janvier 2002 n° 00-18.365). »

**Tribunal administratif de Toulouse, 8 février 2023, n° 2003054 RSA**

« Aux termes de l'article R. 262-46 du code de l'action sociale et des familles : " Conformément à l'article L. 262-10, le foyer dispose d'un délai de deux mois à compter du dépôt de sa demande pour faire valoir ses droits aux prestations sociales mentionnées au premier alinéa de cet article. () ". Aux termes de l'article R. 262-47 du même code : " Le foyer qui acquiert des droits aux prestations sociales ou aux créances d'aliments mentionnées à l'article L. 262-10 dont il ne disposait pas lors de l'ouverture du droit à l'allocation de revenu de solidarité active est tenu de faire valoir ces droits et d'informer le président du conseil départemental, ainsi que l'organisme chargé du service de l'allocation, du changement de sa situation. Le président du conseil départemental enjoint si nécessaire le bénéficiaire de procéder aux démarches correspondantes. Les délais mentionnés à l'article R. 262-46 courrent à compter de cette notification. " Aux termes de l'article R. 262-49 du même code : " Si, à l'issue des délais mentionnés aux articles R. 262-46 et R. 262-47, le foyer n'a pas fait valoir ses droits aux prestations ou aux créances d'aliments mentionnées à l'article L. 262-10 ou n'a pas demandé à être dispensé de cette obligation et que le président du conseil départemental a l'intention de mettre fin au versement de l'allocation ou de procéder à une réduction de l'allocation, ce dernier en informe par écrit le foyer, lui indique le cas échéant le montant de la réduction envisagée et lui fait connaître qu'il dispose d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou demander à être entendu, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix

(...) M. B fait valoir qu'il n'a reçu aucun courrier en septembre 2019 lui enjoignant de faire valoir ses droits à la retraite et l'informant de la suspension de ses droits au RSA s'il ne justifiait pas de sa demande auprès des organismes de retraite. En outre, M. B produit un accusé de réception du 5 juillet 2019 de l'Assurance retraite Midi-Pyrénées indiquant que sa demande de retraite personnelle lui était bien parvenue et que son dossier était à l'étude. Il est constant que M. B n'a pas été informé de la possibilité de faire valoir ses observations dans le délai d'un mois et d'être entendu et assisté par un conseil de son choix. Dans ces conditions, alors que cette information constitue une garantie pour l'allocataire, M. B est fondé à soutenir que la suspension de ses droits au RSA à compter de décembre 2019 est intervenue au terme d'une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 262-49 du code de l'action sociale et des familles. Il y a lieu, par suite, d'annuler la décision du 16 janvier 2020 par laquelle la CAF de l'Ariège a confirmé la suspension de ses droits au RSA. »

## **L'articulation du RSA avec une créance d'aliments**

**Conseil d'État, 13 mars 2019, n° 417604 RSA**

« En dernier lieu, il résulte des dispositions des articles L. 262-10, L. 262-11 et L. 262-12 du code de l'action sociale et des familles que, sauf si le foyer en est dispensé par le président du conseil départemental, le droit au revenu de solidarité active est subordonné à la condition qu'il fasse valoir ses droits, notamment, aux créances d'aliments qui lui sont dues, y compris au titre des obligations entre époux, et que lorsque les démarches nécessaires à cette fin sont engagées, l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, qui assiste le demandeur dans ces démarches, sert ce revenu à titre d'avance en étant subrogé, pour le compte du département, dans les droits du foyer à l'égard de ses débiteurs. Toutefois, il résulte également de ces dispositions et de celles des articles R. 262-46 à R. 262-49 du même code que si le bénéficiaire du revenu de solidarité active n'a pas fait valoir ses droits à des créances d'aliments ou n'a pas demandé à être dispensé de cette obligation, le président du conseil départemental peut seulement, dans les conditions prévues par ces articles, mettre fin au versement de l'allocation ou en réduire le montant, mais non décider de récupérer à l'encontre du bénéficiaire, pour ce motif, des allocations déjà versées. Par suite, cette seule circonstance, en l'absence de fraude ou de fausse déclaration, étant sans incidence sur la récupération d'indu en litige, la métropole de Lyon n'est pas fondée à soutenir que le tribunal aurait commis une erreur de droit en ne recherchant pas si Mme Bavait fait valoir ses droits à créances d'aliments. »

**Tribunal administratif de Lille, 6 mai 2024, n° 2202353 RSA**

"Toutefois, le département du Nord doit être regardé comme soulevant une substitution de motifs tirée de ce que la décision contestée est régulièrement fondée sur les articles L.262-10 et L.262-12 du code de l'action sociale et des familles et sur la circonstance que Mme Loriaux n'a pas fait valoir ses droits à créances alimentaires. Or, il résulte de l'instruction que, par un jugement de divorce du 23 avril 2019, le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Douai a prononcé le divorce de Mme Loriaux et de Mme A et constaté que Mme Loriaux " ne sollicite aucune prestation compensatoire ". L'intéressée ne justifie en outre pas d'avoir ultérieurement fait valoir un droit à prestation compensatoire de la part de son ex-conjoint. Elle ne justifie pas davantage avoir sollicité le président du conseil départemental d'une demande de dispense sur le fondement de l'article L. 262-12 du code de l'action sociale et des familles. Il résulte ainsi de l'instruction que le motif invoqué par le département du Nord en défense est de nature à fonder légalement la décision du 10 août 2019 de réduction du droit de Mme Loriaux au revenu de solidarité active. De plus, Mme Loriaux, par la communication du mémoire en défense, a été mise à même de présenter ses observations sur la substitution de motifs sollicitée et cette dernière ne le prive d'aucune garantie. Dès lors, il y a lieu de faire droit à la substitution de motifs demandée. En revanche, compte tenu de ce qui a été dit au point n°10, en rejetant le recours administratif dirigé contre cette la décision du 20 août 2019 en tant qu'elle récupère à l'encontre de Mme Loriaux les allocations déjà versées en juin et juillet 2019, le président du conseil départemental du Nord a commis une erreur de droit.

Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la décision du 9 février 2022 par laquelle le président du conseil départemental du Nord a rejeté son recours administratif dirigé contre la réduction de son droit au revenu de solidarité active à compter du mois d'avril 2019 doit être annulée en tant qu'elle confirme la récupération des allocations de revenu de solidarité active versées à Mme Loriaux en juin et juillet 2019. »

## C) L'ARTICULATION DU RSA AVEC UN AVANTAGE VIEILLESSE

« Si le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, qui revêt le caractère d'une prestation sociale au sens de l'article L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles, est subordonné à la condition d'avoir fait valoir ses droits en matière d'avantages de vieillesse, elle ne peut toutefois être regardée comme une pension de vieillesse. Par suite, il résulte de la combinaison des dispositions mentionnées aux points 2 et 3 que le droit au revenu de solidarité active est subordonné, pour les personnes qui remplissent les conditions pour en bénéficier, à la condition de faire valoir leurs droits à cette allocation, sauf à ce qu'elles ne remplissent pas encore les conditions pour bénéficier de la liquidation d'une pension de retraite à taux plein. »

*En l'espèce le conseil d'état a répondu à la question de l'articulation de 3 prestations, le RSA, l'ASPA et une pension de retraite classique. Le requérant, bénéficiaire du RSA, s'était vu opposer une fin de droits au revenu de solidarité active à l'âge de ses 65 ans. La CAF considérait que cet âge lui permettait de solliciter le bénéfice de l'ASPA. Or, solliciter le bénéfice de l'ASPA implique de liquider dans un premier temps son droit à une pension de retraite. Cependant, le conseil d'état relève que le législateur avait entendu permettre à un allocataire de conserver le bénéfice du RSA jusqu'à remplir les conditions pour une retraite à taux plein. Le conseil d'état précise ainsi qu'un allocataire ne peut se voir refuser le RSA au motif de n'avoir pas sollicité l'ASPA s'il ne remplit pas les conditions pour percevoir une retraite à taux plein.*

### Tribunal administratif de Marseille, 18 avril 2024, n° 2207142 RSA

« Il résulte de l'instruction, que M. A a été notifié, par un courrier du 26 novembre 2021, de la radiation de ses droits au revenu de solidarité active par la caisse d'allocations familiales du Var au motif qu'il ne résidait pas sur le territoire français sur la période constituée du 4 mars 2020 au 12 juin 2021. Toutefois, cette circonstance ne saurait avoir une incidence sur l'étendue du litige, dès lors que la décision attaquée de suspension des droits au revenu de solidarité active du 22 novembre 2021, a été prise par la caisse d'allocations des Bouches-du-Rhône au motif que " M. A devait prendre l'attache de sa caisse de retraite pour faire valoir ses droits ". (...) »

Il résulte de l'instruction et notamment des allégations du requérant, non contredites par l'administration, en l'absence de tout élément du dossier relatif au droit à la retraite de l'intéressé, qu'à la date de la décision attaquée M. A ne pouvait faire valoir ses droits à la retraite.

Dès lors, en estimant que le revenu de solidarité active pouvait être réduit en raison de la carence de l'intéressé à faire valoir ses droits à des prestations sociales prévues par l'article L. 262-10 précité, le conseil départemental a méconnu ces dispositions. »

**Tribunal administratif de Lyon, 27 mars 2025, n° 2311204 RSA**

« Il résulte de l'instruction qu'en réponse aux demandes de la caisse d'allocations familiales du Rhône, Mme B a produit la décision du 10 octobre 2017 par laquelle la caisse des dépôts et consignations a refusé de lui accorder l'allocation de solidarité aux personnes âgées au motif qu'elle n'était pas titulaire d'un titre de séjour l'autorisant à travailler depuis au moins dix ans. Il est constant que la requérante, ressortissante russe née en 1948 disposant d'une carte de séjour pluriannuelle valable du 2 février 2017 au 1er février 2021 avant qu'une carte de séjour temporaire valable du 11 août 2023 au 10 août 2024 lui soit délivrée, ne pouvait en toute hypothèse justifier d'un droit à percevoir cette allocation à défaut de satisfaire à la condition de durée de séjour régulier prévue par les dispositions précitées du code de la sécurité sociale lorsqu'il a été mis fin au versement du revenu de solidarité active dans le courant de l'année 2022. Dès lors, ainsi qu'elle le soutient et comme semble l'admettre la caisse d'allocations familiales dans ses observations mentionnant une note interne du 19 mars 2024, il ne pouvait légalement être mis fin à ses droits au revenu de solidarité active pour un motif tiré du caractère subsidiaire de cette allocation, au surplus sans lui avoir préalablement enjoint d'entamer à nouveau les démarches nécessaires dans un délai déterminé puis l'avoir informée de l'éventualité d'une telle décision sous réserve de ses observations écrites ou orales présentées avec l'assistance de la personne de son choix. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, la requérante est fondée à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le président de métropole de Lyon a, sur recours administratif préalable obligatoire, confirmé la fin de ses droits au revenu de solidarité active. »

## REGULARITE ET DUREE DU SEJOUR

### A) RESSORTISSANTS UE

Les citoyens européens, en ce qu'ils disposent du droit de circuler et de séjourner librement entre les États membres peuvent en principe bénéficier des mêmes prestations de sécurité sociale que les nationaux, sur la base notamment de l'**article 4 du règlement CE 883/004** portant coordination des systèmes de sécurité sociale. Ce règlement s'applique également aux réfugiés et aux apatrides. Les prestations de sécurité sociale sont définies à l'article 3 de ce règlement.

L'**article 7 de la directive 2004/38**, transposée en droit interne à l'**article L233-1 du CESEDA**, dispose que le citoyen européen peut séjourner au-delà de 3 mois sur le territoire d'un état membre sous certaines conditions, notamment, lorsqu'il ne dispose pas du statut de travailleur ou d'un statut assimilé, d'être rattaché à un système d'assurance maladie et de bénéficier de ressources suffisantes pour ne pas être une charge pour le système d'assurance du pays d'accueil.

L'**article 24** de la même directive dispose que pour les citoyens n'étant pas des travailleurs ou assimilés, l'état membre d'accueil n'était pas tenu d'accorder une prestation « d'assistance sociale » durant les 3 premiers mois du séjour ou au-delà.

Par ailleurs, l'**article 70 du règlement 883/004** prévoit une exception au principe de non-discrimination. Cet article veut que les prestations non-contributives de sécurité sociale demeurent principalement régies par les législations nationales. Cela a abouti à ce que la jurisprudence de la cour européenne (reproduite au 1 de la présente sous-partie) a progressivement permis que les prestations d'assistance et les prestations non contributives de sécurité sociale puissent obéir à une logique de discrimination entre les nationaux et les citoyens de l'union.

En droit Français, ces prestations vont être subordonnées à la régularité du séjour et donc à la détention de ressources suffisantes afin de ne pas être une charge pour le système d'assurance sociale. Cela permet également au droit Français d'imposer pour les ressortissants européens une durée minimale de régularité de résidence sur les prestations concernées. Une telle durée existe pour deux prestations, le RSA (3 mois précédent la demande selon l'**article L262-6 du CASF**) et pour l'ASPA (3 mois également, **L816-1 du code de la sécurité sociale par renvoi à l'article L262-6 du CASF**).

## 1) Prestations pour citoyens dits inactifs

### CJUE 19 septembre 2013, aff. C-140/12

« Le droit de l'Union, tel qu'il résulte, notamment, des articles 7, paragraphe 1, sous b), 8, paragraphe 4, et 24, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui, même pour la période postérieure aux trois premiers mois de séjour, exclut en toutes circonstances et de manière automatique l'octroi d'une prestation telle que le supplément compensatoire prévu à l'article 292, paragraphe 1, de la loi générale relative à la sécurité sociale (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), telle que modifiée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, par la loi budgétaire de 2011 (Budgetbegleitgesetz 2011) à un ressortissant d'un autre État membre économiquement non actif, au motif que celui-ci, malgré le fait qu'une attestation d'enregistrement lui a été délivrée, ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'un droit de séjour légal de plus de trois mois sur le territoire du premier État, dès lors que l'existence d'un tel droit de séjour est subordonnée à l'exigence que ce ressortissant dispose de ressources suffisantes pour ne pas demander ladite prestation»

Dans cette affaire, la cour avait considéré (point 77) que le seul fait de recourir aux prestations d'assistance ne pouvait induire une charge déraisonnable, et qu'il s'agissait donc pour l'administration de se livrer à une appréciation complète de la situation du demandeur. Les jurisprudences suivantes semblent toutefois restreindre cette possibilité en abandonnant l'examen de la charge déraisonnable et en se contentant de l'examen des ressources suffisantes.

### CJUE Dano (Gde Chambre, C-333/13) du 11 novembre 2014

« Le règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) no 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010, doit être interprété en ce sens que les « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens des articles 3, paragraphe 3, et 70 de ce règlement relèvent du champ d'application de l'article 4 dudit règlement. 2) L'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ainsi que l'article 4 du règlement no 883/2004, tel que modifié par le règlement no 1244/2010, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu

de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement no 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil. »

**Arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 septembre 2015 Jobcenter Berlin Neukölln contre Nazifa Alimanovic e.a.**

« L'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, et l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre qui exclut du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif », au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, et qui sont également constitutives d'une « prestation d'assistance sociale », au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, les ressortissants d'autres États membres qui se trouvent dans la situation telle que celle visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de ladite directive, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de cet État membre qui se trouvent dans la même situation. »

**Cour de justice de l'Union européenne, 15 juillet 2021, n° C-709/20**

« L'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre d'accueil qui exclut du bénéfice de prestations d'assistance sociale les citoyens de l'Union économiquement inactifs qui ne disposent pas de ressources suffisantes et auxquels ledit État a accordé un droit de séjour temporaire alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre concerné se trouvant dans la même situation.

Toutefois, dès lors qu'un citoyen de l'Union séjourne légalement, en vertu du droit national, sur le territoire d'un État membre autre que celui dont il est ressortissant, les autorités nationales compétentes pour octroyer des prestations d'assistance sociale sont tenues de vérifier qu'un refus d'octroyer de telles prestations fondé sur cette réglementation n'expose pas ce citoyen, ainsi que les enfants dont il a la charge, à un risque concret et actuel de

violation de leurs droits fondamentaux, tels qu'ils sont consacrés par les articles 1er, 7 et 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Lorsque ledit citoyen ne dispose d'aucune ressource pour subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de ses enfants et est isolé, ces autorités doivent s'assurer que, en cas de refus des prestations d'assistance sociale, le même citoyen peut néanmoins vivre avec ses enfants dans des conditions dignes. Dans le cadre de cet examen, lesdites autorités peuvent tenir compte de l'ensemble des dispositifs d'assistance prévus par le droit national et dont le citoyen concerné et ses enfants peuvent effectivement bénéficier. »

*En l'espèce, le Royaume-Uni avait accordé un titre de séjour au requérant. On pourrait en déduire que la cour indique que cela fonde la régularité du séjour indépendamment des dispositions de la directive et qu'en cela, cela implique de respecter ses droits fondamentaux de citoyen de l'union, ce qui peut amener à ne pas refuser le bénéfice de prestations sociales.*

## 2) Notion de ressources suffisantes, application et origine des ressources

L'article **R. 233-1 du CESEDA** énonce la façon dont le droit français prévoit l'examen de la notion de ressources suffisantes pour le droit au séjour de plus de trois mois du citoyen européen. Cet article prévoit notamment que les prestations sociales non contributives ne sont pas pris en compte. Cette notion doit ici être entendue comme englobant les prestations non-contributives de sécurité sociale mais également celles d'aide sociale.

### Tribunal administratif de Nice, 12 décembre 2024, n° 2204517

« Le préfet des Alpes-Maritimes a rejeté la demande de titre de séjour présentée par M. B au motif que celui-ci ne justifiait pas que son épouse, ressortissante de l'Union européenne, disposait de ressources suffisantes. Ce faisant, le préfet des Alpes-Maritimes doit être regardé comme n'ayant pas pris en compte la situation professionnelle et les ressources de l'intéressé mais seulement celles de son épouse. En restreignant son appréciation aux seules ressources de l'épouse du requérant, le préfet des Alpes-Maritimes a ajouté aux dispositions précitées de l'article L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile une condition relative à l'origine des ressources qui n'est pas prévue par le texte et a, dès lors, entaché sa décision d'une erreur de droit. »

*Le requérant n'était pas ressortissant de l'union européenne, cependant, pour examiner le droit au séjour de son épouse (et donc le sien en qualité de conjoint) le préfet devait prendre en compte l'ensemble des ressources.*

### CJUE, 1re chambre, 2 octobre 2019, Ermira Bajratari contre Secretary of State for the Home Department, aff. C-93/18

« L'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs

familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'un citoyen de l'Union mineur dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, même lorsque ces ressources proviennent des revenus tirés de l'emploi exercé de manière illégale par son père, ressortissant d'un État tiers ne disposant pas d'un titre de séjour et d'un permis de travail dans cet État membre. »

#### Cour administrative d'appel de Bordeaux, 17 avril 2025, n° 25BX00132

« S'il est constant que M. C, qui n'est ni marié ni pacsé avec sa compagne de nationalité bulgare, ne peut être regardé comme membre de la famille d'un citoyen de l'Union européenne au sens des dispositions de l'article L. 200-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet de la Haute-Vienne admet que l'intéressé puisse être regardé comme alléguant des liens privés et familiaux durables, autres que matrimoniaux, avec celle-ci, au sens de l'article L. 200-5 précité. Il ressort de l'arrêté du 23 mai 2024 en litige, que pour refuser de délivrer un titre de séjour à M. C, le préfet de la Haute-Vienne a estimé que Mme D B, ressortissante bulgare avec laquelle l'intéressé vit en concubinage, ne remplit pas les conditions mentionnées au 1<sup>o</sup> et au 2<sup>o</sup> de l'article L. 233-1 précité du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors qu'elle est sans emploi et que les ressources du foyer proviennent essentiellement de l'activité professionnelle de M. C, qui travaille de manière irrégulière en contrat à durée indéterminée sous couvert d'une fausse pièce d'identité italienne, ainsi que des prestations sociales versées par la caisse d'allocations familiales auprès de laquelle ce dernier est considéré comme un ressortissant italien au vu de la carte d'identité italienne fournie à leur service. En l'absence par Mme B de tout exercice d'activité professionnelle en France, son droit au séjour est conditionné au caractère suffisant de ses ressources et de celles de son partenaire. Si, à ce titre, il ne peut effectivement être tenu compte du revenu de solidarité active dont elle est bénéficiaire, dès lors qu'il s'agit d'une prestation sociale non contributive, il n'en va pas de même, ainsi que l'a pertinemment jugé le tribunal, des revenus professionnels de M. C nonobstant la circonstance qu'ils soient tirés de l'exercice illégal d'un emploi, l'origine des ressources étant sans incidence sur l'appréciation de leur caractère suffisant. Par suite, le préfet de la Haute-Vienne n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé qu'il avait commis une inexacte application des dispositions précitées de l'article L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. »

#### Tribunal administratif de Caen, 13 juin 2025, n° 2401567

« D'autre part, il ressort des mêmes termes de la décision litigieuse que le préfet a fondé sa décision sur la circonstance que Mme C épouse B ne dispose pas de ressources suffisantes "compte tenu des ressources de M. D B qui est intérimaire". Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'outre les trois bulletins de salaire totalisant une somme de 4 091,04 euros perçue au titre de sa mission d'intérim de juillet à septembre 2023, Mme B produit l'attestation de Pôle emploi Normandie selon laquelle il a perçu au titre de l'allocation d'aide au retour à

l'emploi une somme de 5 271,78 euros du 1er octobre 2023 au 29 février 2024. Dès lors, en excluant de l'analyse des ressources de l'époux de Mme B une prestation contributive qu'il percevait à la date de la décision attaquée, le préfet de l'Orne a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. »

#### Tribunal administratif de Nice, 11 juin 2025, n° 2404265

« En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. C vit en concubinage avec Mme D A, que le couple a un enfant à charge et qu'à la date de la décision attaquée, il perçoit des ressources composées des différentes retraites de M. C, pour un montant total de 1 122,81 euros, et du salaire de Mme D A, supérieur au salaire minimum interprofessionnel de croissance, soit un montant supérieur au montant du RSA pour un foyer composé d'un couple avec un enfant. Par ailleurs, il ressort également des pièces du dossier que M. C bénéficie d'une couverture de l'assurance maladie française. Dans ces conditions, M. C est fondé à soutenir qu'il était, à la date de l'arrêté contesté, en situation de bénéficiaire d'un titre de séjour en tant que citoyen de l'Union européenne au titre des dispositions citées aux points précédents. »

#### Tribunal administratif de Lyon, 07 juillet 2025, n° 2402748

« Le refus de titre de séjour litigieux, mentionne, après avoir relevé que M. B justifie d'une situation professionnelle et d'un revenu de 14 890 euros pour l'année 2021, que son épouse, ressortissante espagnole, " ne peut attester qu'elle dispose pour elle, pour son époux et son enfant à naître de ressources suffisantes, afin de pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ". Il en ressort que le préfet du Gard n'a pas pris en compte la situation du ménage mais seulement celle de la conjointe du requérant. En restreignant ainsi son appréciation, le préfet du Gard a ajouté aux dispositions précitées de l'article L. 233-1 une condition relative à la provenance des ressources qui n'est pas prévue par les dispositions citées au point 2, entachant, dès lors, sa décision d'une erreur de droit. »

#### Tribunal administratif de Nice, 11 juin 2025, n° 2404037

« En l'espèce, pour rejeter la demande de titre de séjour de l'intéressée, le préfet des Alpes-Maritimes a relevé qu'elle n'avait fourni que des bulletins de salaire manuscrits de M. A pour les mois de mai et juin 2021, dont l'un indiquait un préavis de licenciement. Il en a ainsi déduit l'absence de ressources suffisantes de M. A. Il ressort des pièces du dossier que M. A perçoit des ressources, liées à ses trois retraites, italienne, monégasque et française, pour un montant total de 1 122,81 euros. Il ressort également des pièces du dossier que Mme B D a travaillé entre le 2 mai 2023 et le 30 septembre 2023, en qualité de commis de cuisine, et a perçu des revenus substantiels sur cette période. Par suite, et dès lors qu'il y a lieu de tenir compte de ces revenus ainsi que l'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes, pour l'application des dispositions précitées du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du

droit d'asile, la requérante est également fondée à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes a entaché sa décision d'erreur de fait sur ce point. »

#### Tribunal administratif de Rennes, 11 juillet 2022, n° 2106321

« Il résulte des termes mêmes de la décision attaquée que, pour refuser la délivrance d'un titre de séjour à M. B sur le fondement du 2<sup>e</sup> de l'article L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le préfet des Côtes-d'Armor s'est borné à indiquer que celui-ci ne disposait pas de ressources suffisantes. Pour prendre cette décision, il n'a en revanche pas tenu compte de la situation personnelle de l'intéressé et n'a notamment apprécié ni la durée de ses difficultés, ni celle de son séjour, en méconnaissance de l'article R. 233-1 du même code. Par suite, M. B est fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit à défaut pour le préfet des Côtes-d'Armor d'avoir procédé à un examen suffisant de sa situation personnelle »

### 3) Prestations pour les personnes ayant le statut de travailleur ou son conjoint

L'**article 7 de la directive 2004/038** prévoit que le statut de travailleur fonde le droit au séjour au sein des états membres et, par suite, le droit aux prestations sociales dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, sans que l'absence de ressources suffisantes puisse être opposée. Ce droit s'étend aux membres de leur famille.

Le même article prévoit par ailleurs que le statut de travailleur peut être conservé :

- « - s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident ;
- s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ;
- s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois ;
- s'il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure. »

#### Cour administrative d'appel de Toulouse, 12 novembre 2024, n° 23TL01280

« Il résulte des dispositions précitées que les conjoints d'un citoyen de l'Union européenne ont le droit de séjournier sur le territoire français pour une durée de plus de trois mois, sous réserve que le ressortissant de l'Union européenne qu'ils entendent rejoindre satisfasse à

l'une des conditions, non cumulatives, énumérées à l'article L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que la condition relative à l'exercice d'une activité professionnelle en France doit être regardée comme satisfaite si cette activité est réelle et effective, à l'exclusion des activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La relation de travail est caractérisée par la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération. Ni la nature juridique particulière de la relation d'emploi au regard du droit national, ni la productivité plus ou moins élevée de l'intéressé, ni l'origine des ressources pour la rémunération, ni encore le niveau limité de cette dernière ne peuvent avoir de conséquences quelconques sur la qualité de travailleur. »

#### Cour administrative d'appel de Lyon, 10 juillet 2018, n° 17LY03759

« Considérant que pour refuser de délivrer à M. et Mme C un titre de séjour, le préfet de la Savoie s'est fondé sur la circonstance qu'ils ne justifiaient pas disposer de ressources suffisantes au sens des dispositions du 2° de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile citées au point précédent ; que si M. C n'exerce plus d'activité professionnelle à la date de la décision attaquée, il ressort des pièces du dossier qu'il est entré en France le 1er avril 2012, qu'il y a exercé différentes activités salariées lui donnant le droit de séjourner sur le territoire, avant d'être reconnu inapte à l'emploi qu'il occupait et placé en invalidité de 2ème catégorie ; que l'intéressé est bénéficiaire d'une pension d'invalidité depuis le 1er juin 2015 ainsi que de l'allocation adulte handicapé ; qu'au regard de cette situation, les requérants sont fondés à soutenir qu'en omettant d'examiner si M. C pouvait bénéficier d'un droit au séjour sur le fondement des dispositions précitées de l'article R. 122-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et si son épouse pouvait se prévaloir en conséquence de l'article R. 122-5 de ce code, le préfet de la Savoie ne peut être regardé comme ayant procédé à un examen particulier de leur situation »

#### Cour de justice de l'Union européenne, 11 avril 2019, n° C-483/17

« Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit :

L'article 7, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre ayant exercé son droit à la libre circulation, qui a acquis dans un autre État membre la qualité de travailleur au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de cette directive, en raison de l'activité qu'il y a exercée pendant une période de deux semaines, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail à durée déterminée, avant de se trouver en chômage

involontaire, conserve le statut de travailleur pendant une période supplémentaire d'au moins six mois au sens de ces dispositions, pour autant qu'il se soit fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent.

C'est à la juridiction de renvoi qu'il incombe de déterminer si, en application du principe d'égalité de traitement garanti à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, ledit ressortissant dispose, en conséquence, du droit de percevoir des prestations d'assistance sociale ou, le cas échéant, des prestations de sécurité sociale comme s'il était un ressortissant de l'État membre d'accueil. »

#### Conseil d'État, 18 février 2019, n° 417021 RSA

« Il résulte des dispositions citées au point précédent que, pour pouvoir bénéficier du revenu de solidarité active, les ressortissants des États membres de l'Union européenne, des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour. Au-delà de trois mois, un tel droit au séjour est notamment ouvert au ressortissant qui exerce une activité professionnelle en France et, au-delà de cinq ans de résidence légale et ininterrompue, il est acquis à titre permanent. Enfin, le droit au séjour supérieur à trois mois au titre de l'exercice d'une activité professionnelle est maintenu, pendant six mois, au ressortissant qui se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin d'un contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an et, sans limitation de durée, au ressortissant qui se trouve dans une telle situation après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent. Il suit de là que la seule circonstance que le contrat ayant précédé l'inscription en qualité de demandeur d'emploi ait été d'une durée de moins d'un an n'est pas de nature à limiter le droit au séjour de l'intéressé à une période de six mois.

Il résulte de ce qui précède que le tribunal a commis une erreur de droit en se fondant sur la seule circonstance que l'intéressé avait conclu un contrat à durée déterminée d'une durée inférieure à un an avant son inscription en qualité de demandeur d'emploi pour juger qu'il avait cessé de bénéficier, au-delà de la durée de six mois prévue au II de l'article R. 121-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, du maintien en qualité de travailleur de son droit au séjour au titre de l'article L. 121-1 de ce code et que, n'ayant pu en bénéficier en une autre qualité, il n'avait pas davantage pu acquérir un droit au séjour permanent au titre de l'article L. 122-1 du même code. »

En l'espèce, le requérant avait occupé plusieurs contrats successivement avant d'être inscrit à Pôle emploi. Bien que la formulation ne soit pas explicite, on peut déduire de cet arrêt que le tribunal aurait dû, pour examiner la conservation du statut de travailleur, et donc la possibilité d'un droit au séjour ouvrant droit au RSA, prendre en compte la situation du requérant de manière globale et non pas se référer au seul dernier contrat de travail.

**Tribunal judiciaire de Nantes, 13 septembre 2024, n° 21/00187 AAH**

« Il ressort de la combinaison de ces textes que le ressortissant d'un pays membre de l'union européenne, muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, qui réside en France depuis plus de trois mois, et qui justifie y exercer une activité professionnelle, a droit, si il en fait la demande, et si il justifie de la reconnaissance d'une incapacité permanente dont le taux est réglementairement fixé, de percevoir l'allocation des adultes handicapés, sans que puisse y faire obstacle la deuxième condition, non cumulative, prévue à l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction applicable du 25 juillet 2006 au 1er mai 2021, date de son abrogation, à savoir, la disposition « de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale. »

**Cour d'appel de Grenoble, 15 avril 2025 n° 24/01072 AAH**

*L'examen du droit au séjour d'un citoyen européen entre dans l'office du juge des référés. En l'espèce la cour examine successivement l'ensemble des moyens soulevés par le demandeur. Cependant, lorsque ce droit au séjour dépend de la solution apportée à un litige pendant devant la juridiction du fond (en l'espèce la guérison suite à un accident de travail dont dépend l'existence d'une incapacité temporaire de travail et donc l'existence du droit au séjour), le juge des référés considère qu'il existe une contestation sérieuse et ne peut donc trancher le litige.*

**Tribunal administratif de Rennes, 02 octobre 2023, n° 2205743**

« Il ressort toutefois des pièces du dossier que Mme A D a travaillé de mars à août 2019, puis a perçu des indemnités de Pôle emploi de septembre à décembre 2019. En 2020, elle a perçu à nouveau des indemnités de Pôle emploi durant six mois avant de bénéficier d'arrêts maladie puis d'un congé maternité. En 2021, elle a encore bénéficié d'indemnités de Pôle emploi et a de nouveau travaillé durant huit mois. Enfin, en 2022, elle a travaillé au cours des mois de mars à juin et bénéficié d'indemnités de Pôle emploi en janvier et février. De plus, Mme A D justifie être titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée auprès de la Société Industrielle Laitière du Léon à compter du 20 février 2023. Au vu de ces périodes d'emploi, Mme A D, qui doit être regardée comme étant, à la date des décisions attaquées, en situation d'activité professionnelle, avait droit, pour ce seul motif, à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois sur le fondement de l'article L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Son époux avait dès lors également droit à séjourner en France en vertu de l'article L. 233-2 du même code. »

**Tribunal administratif de Marseille, 24 janvier 2025, n° 2203725**

« D'autre part, il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que la condition relative à l'exercice d'une activité professionnelle en France doit être regardée comme satisfaite si cette activité est réelle et effective, à l'exclusion des activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La relation de travail est caractérisée par la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain

temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération. Ni la nature juridique particulière de la relation d'emploi au regard du droit national, ni la productivité plus ou moins élevée de l'intéressé, ni l'origine des ressources pour la rémunération, ni encore le niveau limité de cette dernière ne peuvent avoir de conséquences quelconques sur la qualité de travailleur.

Il est constant que Mme D est ressortissante italienne et qu'elle est mariée à M. D depuis le 27 janvier 2018. Il ressort des pièces du dossier que Mme D a signé, le 4 janvier 2021, un contrat à durée indéterminée à temps complet en qualité de secrétaire d'une société exerçant la réparation, l'achat et la vente de véhicules neufs et d'occasion et qu'elle justifie, à la date de la décision attaquée, avoir travaillé entre le mois de janvier 2021 et le mois de mars 2022 inclus. Ainsi, M. D établit que son épouse a accompli pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle a touché une rémunération, la circonstance selon laquelle cette activité a été exercée pour le compte de l'entreprise de son époux étant indifférente à l'existence d'une relation de travail. Par suite, en estimant que le fait pour M. D d'employer son épouse dans sa société constituait un abus de droit sans établir que cette embauche a été faite dans l'unique but d'obtenir un droit de circuler et de séjournier librement au sein de la France, le préfet a commis une erreur de droit. En outre, en application des dispositions du 2° de l'article L. 233-1 précitées, le préfet des Bouches-du-Rhône était seulement tenu de vérifier si Mme D, en sa qualité de ressortissante de l'Union européenne, remplissait les conditions de ressources stables et d'assurance maladie et ne pouvait donc pas refuser la demande de titre de séjour du requérant au motif que celui-ci ne justifiait pas remplir ces conditions. Par suite, M. D est fondé à soutenir que la décision attaquée est entachée d'erreurs de droit en méconnaissance des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précitées au point 4. »

#### Cour administrative d'appel de Paris, 27 mai 2025, n° 24PA00118

« M. A B fait valoir au soutien de ses conclusions qu'il a créé une société de transport public routier, la société BM Ariana transport, le 7 juillet 2022 au sein de laquelle il a recruté son épouse par contrat à durée indéterminée signé le 20 mars 2023 avec un salaire brut supérieur à 1 700 euros lui permettant de ne pas constituer une charge pour le système d'assistance sociale. Il verse aux débats le contrat à durée indéterminée de son épouse, employée sur des fonctions de secrétaire au sein de son entreprise, l'attestation de déclaration préalable à l'embauche la concernant, ainsi que plusieurs fiches de paie, établies antérieurement à l'arrêté attaqué, attestant de la perception par celle-ci d'un salaire net mensuel d'environ 1 380 euros, lui apportant des ressources suffisantes au sens des dispositions de l'article

L. 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. M. A B est ainsi fondé à soutenir que, contrairement à ce qui est indiqué dans l'arrêté, il a présenté des justificatifs de l'activité professionnelle exercée par son épouse, lui permettant de percevoir des revenus afin de ne pas constituer une charge pour le système d'assistance sociale. Le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui n'a pas produit de mémoire en première instance et qui, en appel, se borne à demander la confirmation de l'ordonnance de désistement d'office,

n'apporte aucun élément tendant à démontrer que la rémunération perçue par l'épouse de M. A B serait, au contraire, insuffisante. Dans ces conditions, M. A B est fondé à soutenir que le préfet de la Seine-Saint-Denis a entaché son arrêté d'une erreur d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article L. 233-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

10. Il résulte de ce qui précède que M. A B est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 12 mai 2023 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a refusé de renouveler son titre de séjour, l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours et a fixé le pays de destination. »

#### CJUE, Arrêt de la Cour, X contre État belge, 02 septembre 2021, C-930/19

« 43 Partant, contrairement à ce qui a été jugé au point 51 de l'arrêt du 30 juin 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), il y a lieu de considérer que, aux fins du maintien du droit de séjour sur la base de l'article 13, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), de la directive 2004/38, la procédure judiciaire de divorce peut être entamée après le départ du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil. Toutefois, afin de garantir la sécurité juridique, un ressortissant d'un pays tiers ayant été victime d'actes de violence domestique commis par son conjoint citoyen de l'Union dont la procédure judiciaire de divorce n'a pas été entamée avant le départ de ce dernier de l'État membre d'accueil ne saurait se prévaloir du maintien de son droit de séjour au titre de cette disposition que pour autant que cette procédure soit entamée dans un délai raisonnable suivant un tel départ.

44 Il importe, en effet, de laisser au ressortissant concerné du pays tiers, conjoint d'un citoyen de l'Union, le temps suffisant pour exercer le choix entre les deux options que la directive 2004/38 lui offre en vue de maintenir un droit de séjour en vertu de cette directive qui sont soit l'introduction d'une procédure judiciaire de divorce aux fins de bénéficier d'un droit de séjour personnel au titre de l'article 13, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), de ladite directive, soit son installation dans l'État membre où réside le citoyen de l'Union aux fins de maintenir son droit dérivé de séjour. Il faut ajouter à cet égard que le conjoint ne doit pas nécessairement habiter en permanence avec le citoyen de l'Union pour être titulaire d'un droit dérivé de séjour (arrêts du 13 février 1985, Diatta, 267/83, EU:C:1985:67, points 20 et 22, ainsi que du 8 novembre 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, point 58). »

#### 4) Droit aux prestations en tant que parent d'un enfant scolarisé

##### Cour de justice de l'Union européenne, 06 octobre 2020, n° C-181/19

« Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) L'article 7, paragraphe 2, et l'article 10 du règlement (UE) no 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle un ressortissant d'un autre État membre et ses enfants

**mineurs, qui jouissent tous, dans le premier État membre, d'un droit de séjour fondé sur l'article 10 de ce règlement, au titre de la scolarisation de ces enfants dans ce même État, sont en toutes circonstances et automatiquement exclus du droit aux prestations visant à assurer leur subsistance.** Cette interprétation n'est pas remise en cause par l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

2) L'article 4 du règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 3, et l'article 70, paragraphe 2, de ce règlement, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle un ressortissant d'un autre État membre et ses enfants mineurs, qui jouissent tous, dans le premier État membre, d'un droit de séjour fondé sur l'article 10 du règlement no 492/2011, au titre de la scolarisation de ces enfants dans ce même État, et y sont affiliés à un système de sécurité sociale au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement no 883/2004, **sont en toutes circonstances et automatiquement exclus du droit aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.** »

#### Tribunal administratif de Montpellier, 2 février 2023, n° 2104704 RSA

« Il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne à la lumière de l'exigence du respect de la vie privée et familiale prévu à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans ses deux décisions du 23 février 2010 (C-310/08 et C-480/08), qu'un ressortissant de l'Union européenne ayant exercé une activité professionnelle sur le territoire d'un Etat membre ainsi que le membre de sa famille qui a la garde de l'enfant de ce travailleur migrant peut se prévaloir d'un droit au séjour sur le seul fondement de l'article 10 du règlement du 5 avril 2011, à la condition que cet enfant poursuive une scolarité dans cet Etat, sans que ce droit soit conditionné par l'existence de ressources suffisantes. Pour bénéficier de ce droit, il suffit que l'enfant qui poursuit des études dans l'Etat membre d'accueil se soit installé dans ce dernier alors que l'un de ses parents y exerçait des droits de séjour en tant que travailleur migrant, le droit d'accès de l'enfant à l'enseignement ne dépendant pas, en outre, du maintien de la qualité de travailleur migrant du parent concerné. En conséquence, et conformément à ce qu'a jugé la Cour de justice dans sa décision du 17 septembre 2002 (C-413/99, § 73), refuser l'octroi d'une autorisation de séjour au parent qui garde effectivement l'enfant exerçant son droit de poursuivre sa scolarité dans l'Etat membre d'accueil est de nature à porter atteinte à son droit au respect de sa vie familiale. »

## B) RESSORTISSANTS EXTRA UE

Pour une vision plus exhaustive de la question des ressortissants de pays extra-européens au regard des droits sociaux, il est recommandé la consultation de la page « Protection sociale et autres droits sociaux » du site du Gisti. Seules les jurisprudences les plus récentes et celles jugées les plus importantes sont reproduites ici.

Les ressortissants des pays extra européens, à moins d'être couverts par certains instruments du droit de l'union européenne, ne peuvent prétendre à l'absence de discrimination avec les ressortissants nationaux.

Par exception, pour les prestations du champ de la sécurité sociale, certains pays ont signé avec l'union européenne des accords de coopération fondant la non-discrimination entre leur ressortissants et les citoyens européens, tels que :

- L'Accord Euro-Méditerranéen avec l'Algérie faisant l'objet de la décision 2005/690/CE
- L'Accord Euro-Méditerranéen avec le Maroc faisant l'objet de la décision 2000/204
- L'Accord Euro-Méditerranéen avec la Tunisie faisant l'objet de la décision 98/238/CE

En matière de protection sociale, la quasi-totalité des prestations sont soumises à une condition de régularité du séjour. Deux d'entre elles sont même soumises à une durée de résidence régulière minimale, à savoir :

- 5 ans pour le RSA (**L262-4 du code de l'action sociale et des familles**). Cette condition de résidence est allongée à 15 ans à Mayotte (**L542-6 du code du CASF**).
- 10 ans pour l'ASPA (**L816-1 du Code de la sécurité sociale**).

Enfin, l'article 11 de la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée a pu fonder l'interdiction de certaines discriminations en matière de protection sociale.

### Cour de cassation 23 janvier 2020 n°19-10.087 ASPA

« Attendu qu'il se déduit de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE, 5 avril 1995, Krid, aff. C-103/94 ; CJCE (Ord.), 13 juin 2006, Echouikh, aff. C-336/05 ; CJCE (Ord.), 17 avril 2007, Q... , aff. C-276/06) qu'une prestation du type de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, qui a pour objet de garantir un minimum de moyens d'existence aux personnes âgées dont les ressources sont inférieures à un certain plafond, relève du domaine de la sécurité sociale au sens de l'article 65, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'accord d'association susvisé, même si la prestation en cause possède également les caractéristiques d'une mesure d'assistance sociale ;

Attendu, selon larrêt attaqué, que la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail de Rhône-Alpes lui ayant refusé le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées au motif qu'il ne justifiait pas détenir un titre de séjour en France depuis au moins cinq ans, M. J., de nationalité tunisienne, a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale ;

Attendu que pour rejeter celui-ci, l'arrêt retient que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne avancée par M. J... s'applique au versement de prestations en contrepartie de cotisations ; qu'elle n'est pas transposable à l'allocation de solidarité aux personnes âgées qui relève de la solidarité nationale et dont l'octroi peut être soumis à des conditions particulières objectives, justifiées, proportionnées et raisonnables dès lors qu'elles visent un but légitime à atteindre afin d'assurer au titre de la solidarité nationale le versement d'une allocation spécifique et ne constituent pas une différence de traitement anormale ; qu'ainsi l'allocation de solidarité aux personnes âgées par sa nature d'allocation spécifique de solidarité n'entre pas dans les prévisions de l'article 65 de l'accord invoqué. »

#### Conseil constitutionnel, décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024

« En subordonnant le bénéfice de prestations sociales, dont certaines sont au demeurant susceptibles de présenter un caractère contributif, pour l'étranger en situation régulière non ressortissant de l'Union européenne, à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, les dispositions de l'article 1er portent une atteinte disproportionnée à ces exigences. Elles sont donc contraires à la Constitution. »

#### CJUE, 29 juillet 2024, C-112/22 et C-223/22

« Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

L'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, lu à la lumière de l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à la réglementation d'un État membre qui subordonne l'accès des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée à une mesure de sécurité sociale, d'aide sociale ou de protection sociale à la condition, qui s'applique également aux ressortissants de cet État membre, d'avoir résidé dans ledit État membre depuis au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue, et qui punit d'une sanction pénale toute fausse déclaration concernant cette condition de résidence. »

#### Conseil d'état 10 juillet 2015 n°375886 RSA

« Considérant que l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles dispose : « Le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes : [...] 2° Être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. [...] » ; que le législateur a ainsi subordonné le bénéfice du RSA pour les étrangers à une condition de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler pendant une période d'au moins cinq ans ; que cette période doit en principe être continue ; que, toutefois, si elle est interrompue du fait d'une décision de refus de titre de séjour qui a été annulée par le juge administratif, le respect de la condition posée par le législateur

s'apprécie en prenant en compte la durée de détention d'un titre de séjour antérieure à la décision illégale de refus de titre et la durée de détention à compter de l'obtention d'un nouveau titre ; »

#### **Conseil d'état 22 juillet 2020 n°422498 RSA**

« En vertu de l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction applicable au litige, le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs. Le premier alinéa de l'article L. 262-2 du même code dispose que : " Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures " à un certain montant, " a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre ". Aux termes de l'article L. 262-4 de ce code : " Le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes : / () 2° Être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Cette condition n'est pas applicable : / a) Aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents () ". Il résulte de ces dispositions que le revenu de solidarité active a notamment pour objet de favoriser l'insertion professionnelle et que le législateur a estimé que la stabilité de la présence sur le territoire national, dans une situation l'autorisant à occuper un emploi, du demandeur de cette prestation, était de nature à contribuer à cet objectif. Il a ainsi subordonné le bénéfice du revenu de solidarité active pour les étrangers, sous réserve de certaines exceptions, à une condition de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans à la date de la demande. Si cette période doit être continue, le respect de cette condition ne saurait toutefois être affecté par une interruption correspondant à un retard, imputable à l'administration, dans la délivrance du récépissé, autorisant son titulaire à travailler, d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour. »

## LA RÉSIDENCE STABLE ET EFFECTIVE

Le bénéfice de la plupart des prestations sociales suppose la présence sur le territoire français. Cette condition peut être appréciée de manière différenciée selon les prestations, sur la base des textes suivants :

- **L111-1 et R111-2 du code de la sécurité sociale** pour les prestations de sécurité sociale en général. (6 mois en général, 9 mois pour les prestations familiales et l'ASPA).
- **Article L262-2 du code de l'action sociale et des familles** pour le RSA (9 mois par ans)
- **L512-1 et R512-1 du code de la sécurité sociale** pour les prestations familiales (9 mois par ans). Cette condition est également applicable aux enfants pour lesquels les prestations sont ouvertes, avec quelques exceptions.
- **R821-1 du CSS** pour l'AAH (9 mois par ans minimum).
- **L815-1 du code de la sécurité sociale** pour l'ASPA. À noter que depuis la loi du 14 avril 2023 n°2023-270, la durée minimale de résidence a été rehaussée à 9 mois par an, contre 6 précédemment.

N.B, en ce qui concerne les aides au logement, la condition de « résidence principale », qui est constituée du logement occupé 8 mois par an peut recouvrir les situations d'absence du territoire mais également d'absence du logement. Elle est développée dans la partie suivante.

### Conseil d'État, ,20 octobre 2017, 405572 RSA

« Il résulte de ces dispositions que, pour bénéficier de l'allocation de revenu de solidarité active, une personne doit remplir la condition de ressources qu'elles mentionnent et résider en France de manière stable et effective. Pour apprécier si cette seconde condition est remplie, il y a lieu de tenir compte de son logement, de ses activités, ainsi que de toutes les circonstances particulières relatives à sa situation, parmi lesquelles le nombre, les motifs et la durée d'éventuels séjours à l'étranger et ses liens personnels et familiaux. La personne qui remplit les conditions pour bénéficier de l'allocation de revenu de solidarité active a droit, lorsqu'elle accomplit hors de France un ou plusieurs séjours dont la durée de date à date ou la durée totale par année civile n'excède pas trois mois, au versement sans interruption de cette allocation. En revanche, lorsque ses séjours à l'étranger excèdent cette durée de trois mois, le revenu de solidarité active ne lui est versé que pour les mois civils complets de présence en France. En toute hypothèse, le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu de faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation, outre l'ensemble des ressources dont il dispose, sa situation familiale et tout changement en la matière, toutes informations relatives au lieu de sa résidence, ainsi qu'aux dates et motifs de ses séjours à l'étranger lorsque leur durée cumulée excède trois mois. »

### Tribunal administratif de Grenoble, 17 avril 2025, n° 2305520 RSA

« Il résulte du rapport d'enquête dressé le 26 août 2022 que les relevés bancaires de Mme A établissent qu'elle se trouvait en Grèce entre le 4 juin et le 26 octobre 2020, le 6 novembre 2020 et le 29 septembre 2021, le 18 novembre 2021 et le 31 décembre 2021 et à compter du 16 février 2022. Par ailleurs, le contrôleur relève que Mme A a travaillé en Grèce en tant que saisonnière entre le 7 juillet et le 5 octobre 2022.

Pour contester cette dette, Mme A soutient que les dates de ses séjours à l'étranger prises en compte par l'administration sont erronées. Elle expose qu'elle était en France du 26 octobre "à mi-décembre 2020" et qu'elle n'a quitté le territoire que le 3 novembre 2020. Elle avance ensuite avoir été présente en France du 6 au 16 novembre 2021 et du 20 octobre au 20 novembre 2021 ainsi que de janvier à avril 2022. Pour justifier de sa présence sur le territoire national, elle produit un certificat médical du 17 décembre 2021, une facture de son opticien du 18 novembre 2021 et un rapport d'entretien avec son conseiller Pôle emploi du 25 octobre 2021. Pour justifier de son absence du territoire pour la période de janvier à mai 2021, l'intéressée soutient qu'elle était confinée en Grèce et qu'elle ne pouvait pas revenir en France.

Eu égard à l'ensemble des éléments précités et aux justificatifs apportés, Mme A est seulement fondée à remettre en cause les constatations de l'enquêteur de la caisse pour la période du 28 octobre 2021 au 17 décembre 2021. Ainsi, elle justifie de sa présence en France pendant le mois de novembre 2021. S'agissant de son absence liée à la crise sanitaire, aucune disposition ne l'exonérerait de la condition de résidence en France pour percevoir cette aide pendant cette période exceptionnelle. Par ailleurs, en application des dispositions précitées de l'article R. 262-37 du code de l'action sociale et des familles, cette circonstance ne l'exonérerait pas de déclarer sa situation à la caisse d'allocations familiales et au département de l'Isère.

Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que Mme A est fondée à demander l'annulation de la décision du 30 octobre 2023. »

### Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 25 novembre 2021, 20-14.237 AAH

« Pour accueillir le recours de l'allocataire au titre de l'indu d'allocation aux adultes handicapés, l'arrêt relève qu'en application de la circulaire DGAS/1C n° 2005-411 du 7 septembre 2005, cette allocation est maintenue en cas d'hospitalisation à l'étranger à condition que la personne en situation de handicap justifie d'un accord de prise en charge d'un organisme français de sécurité sociale et justifie d'une résidence antérieure en France. Il énonce que la condition de résidence en France de l'allocataire n'était pas discutée avant son départ en Thaïlande en janvier 2014 et que les pièces produites établissent sa résidence au [Adresse 3]. Il ajoute qu'il est justifié par une attestation du directeur de Mutuaid assistance que l'allocataire a été pris en charge en Thaïlande du 12 mars 2014 au 15 mai 2014 pour des fractures avec chirurgie sur place, liées à un accident de la route, et que l'allocataire justifie avoir demandé une extension de visa en raison de son hospitalisation sur place. Il en déduit

qu'il est ainsi justifié d'un cas de force majeure à l'origine du séjour prolongé de l'allocataire en Thaïlande en sorte que la caisse n'était pas en droit de lui réclamer un indu.

En statuant ainsi, alors que la force majeure ne peut, sauf dérogation expresse, suppléer l'absence des conditions d'ouverture du droit, la cour d'appel a violé les textes susvisés. »

**Cour de cassation - Deuxième chambre civile 4 avril 2018 / n° 17-17.386 Prestations Familiales**

« Vu les articles L. 512-1, alinéa 1, L. 531-2, R. 531-1, dernier alinéa, et D. 531-2, II, alinéa 1, du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction applicable au litige ;

Attendu qu'en vertu du premier de ces textes, l'attribution des prestations familiales est subordonnée, sauf exception, à la résidence en France tant de l'allocataire que de l'enfant qui ouvre droit à leur bénéfice ; que, selon le troisième, pour l'ouverture des droits à la prime à la naissance prévue par le deuxième, la situation de la famille est appréciée le premier jour du mois civil suivant le cinquième mois de la grossesse ; que, selon le quatrième, la prime à la naissance est versée avant la fin du dernier jour du mois civil suivant le sixième mois de la grossesse ;

Attendu, selon larrêt attaqué, que Mme X..., résidant en France et allocataire de la caisse d'allocations familiales de Paris (la caisse), a sollicité, le 15 juin 2012, le bénéfice de la prime à la naissance pour son enfant à naître, en indiquant le 1er décembre 2011 comme date de début de grossesse ; que la caisse a rejeté sa demande au motif qu'à la date d'appréciation fixée par l'article R. 531-1, alinéa 5, du code de la sécurité sociale, elle ne résidait pas en France et ne remplissait donc pas les conditions d'ouverture des droits à cette prestation ; que l'intéressée a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale ;

Attendu que pour rejeter ce recours, l'arrêt retient qu'aux termes de l'article R. 531-1, alinéa 5, du code de la sécurité sociale, pour l'ouverture des droits à la prime à la naissance, la situation de la famille est appréciée au premier jour du mois civil suivant le cinquième mois de grossesse ; que les conditions d'attribution de la prime à la naissance doivent donc être réunies à cette date et notamment celle imposant au bénéficiaire des prestations familiales de résider en France ; qu'en l'espèce, les parties s'accordent pour reconnaître qu'à la date prévue par l'article R. 531-1, Mme X... vivait toujours en Algérie ;

Qu'en statuant ainsi, alors que l'appréciation de la situation de la famille pour l'ouverture des droits au bénéfice de la prime à la naissance n'est pas soumise à la condition de résidence de l'allocataire en France, laquelle ne s'applique qu'à la date du versement effectif de la prestation, la cour d'appel a violé les textes susvisés ; »

**Cour de cassation, deuxième chambre civile, 15 mai 2025, n° 23-12.362 ASPA**

« Vu les articles L. 815-1 et R. 111-2 du code de la sécurité sociale, dans leurs rédactions successives applicables au litige :

Selon le premier de ces textes, l'allocation de solidarité aux personnes âgées n'est accordée, sous conditions d'âge et de ressources, qu'aux personnes justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain ou dans un département ou une collectivité mentionnés à l'article L. 751-1 du même code.

Selon le second, sont considérées comme résidant en France de manière stable les personnes qui ont sur le territoire métropolitain ou dans un département ou collectivité d'Outre-mer leur foyer ou le lieu de leur séjour principal. Sont réputées avoir en France le lieu de leur séjour principal les personnes qui y séjournent pendant plus de six mois au cours de l'année civile de versement des prestations.

Pour condamner l'allocataire à verser à la caisse une certaine somme au titre de l'année 2016, l'arrêt constate que celui-ci n'a résidé sur le territoire national en 2016, que du 1er janvier au 14 mars 2016, du 11 juillet au 5 septembre 2016, et enfin, du 6 octobre au 31 décembre 2016.

En statuant ainsi, alors qu'il résultait de ces constatations que les périodes de résidence retenues pour l'année 2016 représentaient une durée totale de 216 jours de présence en France de l'allocataire, soit pendant plus de six mois, la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations, a violé les textes susvisés. »

#### Tribunal judiciaire de Lyon, 16 avril 2024, n° 23/00445 Prestations familiales

« Les organismes débiteurs de prestations familiales organisent périodiquement le contrôle de l'effectivité de la résidence en France. Ce contrôle est, chaque fois que possible, opéré par rapprochement avec les vérifications opérées par un autre organisme de sécurité sociale.

En l'espèce, [F] [E] considère ne pas avoir été informé qu'il devait déclarer ses séjours à l'étranger ainsi que ceux de son épouse et ses enfants.

Pour sa part, la CAF du Rhône n'apporte aucune contradiction sur ce point dans ses conclusions. Lors de l'audience, la caisse a détaillé les éléments relatifs à l'absence de résidence sur le territoire français de [F] [E], en détaillant la notion de résidence permanente et de séjour principal.

À cet égard, il convient de relever que le moyen tiré de la prescription a été soulevé par [F] [E] dans des conclusions datées du 15 février 2024, soit la veille de l'audience devant le pôle social du tribunal judiciaire.

Or, les conclusions de la CAF du Rhône ont été reçues par le tribunal le 7 février 2024, soit antérieurement aux dernières conclusions de [F] [E].

Dans ces conditions, bien que la procédure devant le pôle social soit orale, la CAF du Rhône n'a pas été en mesure de communiquer des pièces justifiant l'éventuelle information préalable de [F] [E] qu'il devait procéder à une déclaration de son adresse de résidence ou de ses séjours à l'étranger.

En effet, il n'a pas été versé aux débats le formulaire de demande initiale renseignée par [F] [E] ou tout autre document antérieur à la procédure de contrôle diligentée par la caisse.

En conséquence, dans le respect du principe du contradictoire et pour une bonne administration de la justice, il convient de procéder à une réouverture des débats, afin que la CAF du Rhône produise les éléments utiles au tribunal pour statuer sur ce moyen. »

## FOCUS SUR LES AIDES AU LOGEMENT

### 1) La notion de résidence principale

En matière d'aides personnelles au logement les articles **L822-2 et R822-23 du CCH** disposent que l'aide au logement n'est accordée que pour la résidence principale, qui correspond au logement occupé au moins 8 mois par an, sauf obligation professionnelle, impératif médical ou cas de force majeure.

#### Conseil d'État, 27 juillet 2015, n° 375546

« Considérant qu'en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, l'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale, laquelle s'entend, conformément aux dispositions de l'article R. 351-1 du même code, du logement effectivement occupé pendant au moins huit mois par an ; qu'il résulte de ces dispositions que la condition de résidence ne cesse d'être remplie qu'en cas d'absence se prolongeant pendant plus de quatre mois au cours de l'année considérée ; »

#### Conseil d'État, 31 mai 2024, n° 465197

« En premier lieu, aux termes de l'article R. 823-12 du code de la construction et de l'habitation : " Les aides personnelles au logement cessent d'être dues à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit cessent d'être réunies. ". Aux termes de l'article R. 822-23 du même code : " Est considéré comme résidence principale, pour l'application du premier alinéa du II de l'article L. 822-2, le logement effectivement occupé soit par le bénéficiaire de l'aide personnelle au logement, soit par son conjoint, soit par une des personnes à charge au sens de l'article R. 823-4, au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure. " Il résulte de ces dernières dispositions que la condition de résidence cesse d'être remplie en cas d'absence se prolongeant pendant plus de quatre mois au cours de la période considérée. En jugeant que les requérants, qui se trouvaient au Maroc pour des motifs personnels, n'établissaient pas l'existence d'un cas de force majeure à l'origine d'une absence de leur résidence principale pendant plus de quatre mois au cours de l'année 2019 ni au cours de l'année 2020, alors même que la crise sanitaire aurait provoqué une fermeture des frontières à partir de mars 2020, le tribunal administratif, qui a porté sur les pièces du dossier qui lui était soumis une appréciation souveraine, exempte de dénaturation, a exactement qualifié les faits de l'espèce »

### Tribunal administratif de Lyon, 2 juin 2025, n° 2305365

« Il résulte de l'instruction que les factures d'électricité établissent une consommation certes légère mais réelle du 1er septembre 2016 au 28 mai 2018, et ne permettant pas de retenir ainsi que le logement situé au 466 montée du Baconnet était inoccupé sur cette période. Ainsi, en se fondant principalement sur les factures d'électricité, la mutualité sociale agricole Ain-Rhône n'établit pas le bien-fondé de l'indu sur la période de septembre 2015 à mai 2018. En revanche, il résulte de ces mêmes factures, ainsi que d'une facture d'eau, que la consommation d'électricité du foyer était presque nulle sur la période du 28 mai 2018 au 31 août 2021, et qu'une ligne d'eau a été ouverte au domicile de M. A le 30 avril 2020. Alors que les autres pièces produites par la requérante permettent certes d'établir le domicile de Mme C au 466 montée du Baconnet mais non de caractériser son occupation pendant une période d'au moins huit mois sur l'année, Mme C n'établit pas qu'elle occupait ce logement à compter du 30 avril 2018. »

### Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 14 mai 2024, n° 2216082

Il ressort de la décision prise sur le recours amiable adressée par Mme C à la commission de recours aimable de la caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine que, dans le cadre d'échanges de données avec la caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine, il est apparu que la requérante avait effectué de nombreux séjours à l'étranger au cours des années 2019 et 2020 et que son époux s'était lui-même longuement absenté du territoire national en 2020 de sorte que le logement pouvait être regardé comme inhabité plus de 122 jours par an pour ces deux années. Si Mme C née B ne conteste pas sérieusement le nombre de jours d'absence reprochés par la caisse d'allocations familiales, elle soutient que ces séjours prolongés à l'étranger étaient justifiés par un motif médical. Il résulte en effet de l'instruction que Mme C née B a été victime, le 20 juillet 2017, d'une agression violente à son domicile perpétrée par deux hommes qui se sont introduits chez elle afin de lui dérober de l'argent. Plusieurs certificats médicaux produits au dossier attestent de ce que la requérante reste, à la suite de cette agression, victime d'un syndrome post-traumatique, avec reviviscences, réactivé par le seul fait de vivre dans cet appartement justifiant qu'elle effectue des séjours réguliers auprès de sa famille, et notamment de sa mère, afin d'y être entourée et de rompre avec ce contexte. En outre, si la caisse d'allocations familiales soutient que son époux se serait absenté du 6 mars 2020 au 14 septembre 2020 puis du 9 décembre 2020 ou 28 décembre 2020, il ne résulte pas de l'instruction, compte tenu de la fermeture des frontières pendant la crise sanitaire liée au Covid 19 entre le 18 mars 2020 et le 27 juin 2020, que M. C se serait absenté au-delà de 96 jours. Dès lors, dans les circonstances particulières de l'espèce, et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen de la requête, Mme C née B est fondée à demander l'annulation de la décision du 26 septembre 2022 par laquelle la caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine a confirmé la mise à sa charge d'un indu d'allocation de logement sociale d'un montant de 2 806, 42 euros pour les périodes d'avril 2019 à février 2020 et d'avril 2020 à septembre 2020 et donc la décharge de ladite somme.

### Tribunal administratif de Grenoble, 13 juillet 2023, n° 2104376

« En l'espèce, Mme C reconnaît s'être rendue au Maroc entre février et septembre 2020 de sorte qu'elle ne remplit pas la condition d'occupation de son logement pendant au moins huit mois pour cette année. Toutefois, il résulte de l'instruction que l'intéressée s'est rendue au Maroc le 26 février 2021. A l'appui de sa requête, elle produit une copie de son billet retour initialement prévu le 7 mars 2020. Cependant, il n'est pas contesté que Mme C a été victime d'un vol de ses documents d'identité peu de temps avant sa date de retour et qu'elle n'a pu faire la déclaration de vol que le 11 mars 2020 en raison de la fermeture spontanée de l'ensemble des services publics du fait de la crise sanitaire. Il résulte ensuite de l'instruction que Mme D n'a pas pu retourner en France dès lors que les liaisons aériennes entre la France et le Maroc ont été suspendues à compter de février 2020 pour n'être rétablie qu'en juin 2020. Par conséquent, eu égard à ces circonstances qui sont indépendantes de sa volonté et qui présentent un caractère imprévisible et irrésistible, Mme C a été dans l'impossibilité d'occuper son logement pour une cause de force majeure. »

## 2) Conséquences d'une séparation sur les aides au logement

### Conseil d'État, 21 juillet 2017, n° 398563

« Les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents ; qu'ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année »

### Tribunal administratif de Pau, 22 septembre 2022, n° 2000679

« Il résulte de ces dispositions que les enfants en situation de résidence alternée sont pris en compte pour le calcul des prestations familiales et les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents. Ainsi, la caisse d'allocations familiales n'est pas fondée à soutenir qu'un " principe d'unicité de l'allocataire " s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement. Ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année.

Il résulte de ce qui a été dit au point 1, que par un jugement du 11 juin 2019, le tribunal pour enfants de A a fixé la résidence habituelle des trois enfants du couple en alternance au domicile de chacun des parents à compter du jour même. Il résulte également de l'instruction, que Mme D en a informé les services de la caisse d'allocations familiales des Landes par un courriel du 21 juin 2019, complété par une déclaration réceptionnée le 11 juillet 2019, de sorte qu'en vertu des dispositions précitées de l'article R. 823-10 du code de la construction et de

l'habitation, la garde alternée des enfants de B D devait être prise en compte par la caisse d'allocations familiales des Landes pour le calcul de ses droits à l'aide personnalisée au logement à compter du mois de juillet 2019. Dans ces conditions, Mme D est fondée à soutenir qu'en décidant que ses enfants ne pouvaient être pris en compte pour le calcul de ses droits à l'aide au logement, le directeur de la caisse d'allocations familiales des Landes a méconnu les dispositions applicables. »

#### Tribunal administratif de Bordeaux, 18 février 2025, n° 2301591

« Pour l'application de ces dispositions, les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents. Ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnelle au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année.

Il résulte de l'instruction que M. C a deux enfants prénommées A, née le 26 juin 2006, et Adélie, née le 1er juin 2010, pour lesquelles une résidence alternée a été fixée par un jugement du juge aux affaires familiales du tribunal de proximité de Sarlat en date du 7 juillet 2022. Conformément à ce qui vient d'être exposé aux points précédents, il convient ainsi de calculer les droits à l'allocation de logement familiale du requérant en tenant compte de la présence dans son foyer de ses deux enfants la moitié du temps. Il n'est pas sérieusement contesté en défense que l'intéressé serait alors éligible à cette allocation. Dès lors, c'est à tort que le directeur de la caisse d'allocations familiales a refusé de prendre en compte ses deux enfants dans le calcul de ses droits à l'allocation de logement familiale. »

#### Tribunal administratif de Marseille, 29 avril 2025, n° 2302813

« Il résulte de ces dispositions, d'une part, que les enfants en situation de résidence alternée sont pris en compte pour le calcul des allocations familiales, d'autre part, que pour l'application des dispositions des articles précités du code de la construction et de l'habitation, les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents. Ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année.

Il résulte de l'instruction que, par un jugement du 6 avril 2017, le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Marseille a fixé la résidence de l'enfant Malo, né le 13 août 2014, en alternance au domicile de chacun des parents, en dehors des périodes de vacances scolaires, au domicile du père, les semaines paires et de la mère les semaines impaires. Compte tenu de ces éléments, l'existence d'une résidence alternée des enfants au domicile de l'intéressé est établie. En outre, M. C et Mme D, la mère de l'enfant ont renseigné le document CERFA n° 14000\*01, le 4 janvier 2022 en déclarant la résidence alternée de l'enfant

commun. Celui-ci doit, par conséquent, être réputé à la charge de l'intéressé pour six mois de l'année et pris en compte dans la composition du foyer du requérant pour le calcul de ses droits à la prime d'activité et à l'allocation de logement familiale, sous réserve que l'intéressé remplisse les autres conditions de ressources et de patrimoine ouvrant droit à ces prestations, depuis le premier jour du mois civil au cours duquel la demande a été déposée. Par conséquent, c'est à tort que la mutualité sociale agricole Provence Azur a refusé de prendre en compte le fait que M. C assumait effectivement la résidence alternée de son fils pour la détermination de ses droits à la prime d'activité et à l'allocation logement. »

#### Tribunal administratif de Limoges, 28 janvier 2025, n° 2302000

« En l'espèce, Mme B a déclaré à la Caf être séparée de son conjoint depuis le 1er juin 2021, en raison de violences conjugales, avec une garde alternée pour ses deux enfants mineurs. Il ne résulte pas de l'instruction et notamment du jugement en assistance éducative du 7 octobre 2022 du tribunal pour enfant E et de l'ordonnance d'orientation et de mesures provisoires prise par la chambre de la famille du tribunal judiciaire E du 24 novembre 2022 que les deux enfants précités aient été domiciliés uniquement chez leur père pendant la période d'août à novembre 2021 malgré les tensions régnant au sein du couple. Aussi, l'existence d'une résidence alternée de ces deux enfants doit être présumée pour cette période qui fait l'objet de l'indu d'allocation de logement familiale ayant engendré la contrainte en cause. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que la caisse d'allocations familiales de la Haute-Vienne a fait une inexacte application des dispositions précitées en lui réclamant le remboursement de l'indu au titre de la période d'août à novembre 2021. »

#### Tribunal administratif de Toulouse, 3 mai 2023, n° 2107089

« Il résulte de ces dispositions que les enfants en situation de résidence alternée sont pris en compte pour le calcul des allocations familiales. Ainsi, la CAF du Lot a commis une erreur de droit en s'opposant à la prise en compte des enfants du requérant pour la détermination du montant de l'APL. Il résulte par ailleurs de ces mêmes dispositions que les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents. Ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'APL sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année.

Il résulte de l'instruction que l'ordonnance de non-conciliation du juge aux affaires familiales du 19 janvier 2016 fixe l'organisation de la résidence des deux enfants en alternance au domicile de chacun des parents, une semaine sur deux, dans le cadre d'un exercice conjoint de l'autorité parentale. L'existence d'une résidence alternée de ces deux enfants, mise en œuvre de manière effective et équivalente, doit donc être présumée. Dès lors, c'est à tort que, la CAF du Lot, qui ne fait état d'aucun élément propre à remettre en cause cette présomption, pour déterminer les droits de M. C au bénéfice de l'APL, a refusé de tenir compte de la circonstance qu'il assumait la garde alternée de ses deux enfants depuis cette date. En

conséquence, la décision de la CAF du Lot du 22 octobre 2021, qui refuse de faire droit à la demande de M. C, alors qu'il énonce avoir formulé une première demande le 12 décembre 2018 ce que la CAF du Lot ne conteste pas, sa décision de refus étant basée sur l'impossibilité selon les textes de prévoir une attribution rétroactive de cette aide, doit être annulée en tant qu'elle porte sur la période du 1er décembre 2018 au mois de mars 2021. »

**Tribunal administratif de Toulouse, 24 décembre 2024, n° 2303471**

« Aux termes de l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale : " La personne physique à qui est reconnu le droit aux prestations familiales a la qualité d'allocataire. Sous réserve des dispositions de l'article R. 521-2, ce droit n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant. /Lorsque les deux membres d'un couple assument à leur foyer la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui d'entre eux qu'ils désignent d'un commun accord. Ce droit d'option peut être exercé à tout moment. L'option ne peut être remise en cause qu'au bout d'un an, sauf changement de situation. Si ce droit d'option n'est pas exercé, l'allocataire est l'épouse ou la concubine. /En cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de la vie commune des concubins, et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant. »

Toutefois, compte tenu des incidences possibles de ce partage sur les droits de l'autre parent, susceptible de bénéficier lui aussi du RSA, de la prime d'activité ou de l'aide au logement, il appartient au parent qui sollicite une telle répartition d'établir l'existence d'une résidence alternée mise en œuvre de manière effective et équivalente, laquelle doit être présumée s'il fournit à l'organisme chargé du service de ces prestations, à défaut de partage de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, une convention homologuée par le juge aux affaires familiales, une décision de ce juge ou un document attestant l'accord existant entre les parents sur ce mode de résidence. En outre, la règle, fixée au deuxième alinéa de l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale, selon laquelle, à défaut d'option des membres du couple pour désigner l'un d'entre eux d'un commun accord, l'allocataire est l'épouse ou la concubine, ne régit la désignation de l'allocataire que pour les membres d'un couple assumant au sein d'un même foyer la charge effective et permanente de l'enfant. Elle ne s'applique donc pas en cas de séparation des parents.

Il résulte de l'instruction que la CAF de l'Ariège ne conteste pas la garde alternée déclarée par M. B le 2 octobre 2022, situation de garde alternée qu'elle a d'ailleurs admise pour l'APL à compter de février 2023. En déclarant la présence de son enfant en garde alternée le 2 octobre 2022, M. B a implicitement mais nécessairement, contrairement à ce que soutient la CAF de l'Ariège, demandé sa prise en compte pour le calcul des prestations qui lui étaient servies. Il résulte de ce qui précède qu'en refusant de prendre en compte cette situation de garde alternée à compter du 1er octobre 2022 pour le calcul du revenu de solidarité active, de la prime d'activité et de l'aide personnelle au logement et en opposant la règle de l'allocataire unique, la commission de recours amiable a commis une erreur de droit. Par suite, sa décision du 17 avril 2023 doit être annulée. »

### Tribunal administratif de Marseille, 22 avril 2025, n° 2305405

« Il résulte de l'instruction que Mme A et M. B se sont mariés le 21 mars 2010. Un bail d'habitation pour le logement sis Résidence Les Soleïades, Bat G11, 1er étage, 1 rue de la Comète, 13800 Istres a été signé par M. B le 14 juin 2019. Il est constant que les époux y ont alors établi leur habitation commune avec leurs enfants. Mme A était ainsi nécessairement co-titulaire du bail d'habitation avec son époux en vertu des dispositions précitées du premier alinéa de l'article 1751 du code civil. Il ressort de la convention homologuée par le jugement du divorce prononcé le 17 décembre 2021 que les époux percevaient alors ensemble l'allocation de logement. Il résulte également de l'instruction que la séparation du couple a été déclarée à la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône le 19 janvier 2021, l'intéressée précisant alors la co-titularité du bail d'habitation. Contrairement à ce que fait valoir la caisse d'allocations familiales, il n'incombait alors pas nécessairement à Mme A de faire modifier le bail à son seul nom compte tenu de ce qui vient d'être dit sur l'effet des dispositions de l'article 1751 du code civil à cet égard. Il résulte ensuite de l'instruction que le jugement de divorce entre Mme A et M. B rendu le 17 décembre 2021 et transcrit sur les registres de l'état civil le 8 février 2022 a homologué la convention des parties, portant règlement des effets du divorce, attribuant la jouissance du domicile conjugal, situé au 1 rue de la Comète à Istres, à Mme A conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 1751 du code civil précitées. Il résulte de ce qui précède que Mme A doit ainsi être regardée comme titulaire du bail d'habitation sur l'ensemble de la période d'indu comprise entre le 1er janvier 2021 et le 30 juin 2022 et comme ayant occupé le logement en cause à titre de résidence principale pendant la période litigieuse en assumant le loyer et les charges. Par suite, elle remplissait les conditions pour percevoir l'allocation de logement familial sur l'ensemble de la période litigieuse et est fondée à soutenir que l'indu litigieux ne pouvait être mis à sa charge. »

### Tribunal administratif de Bordeaux, 18 février 2025, n° 2301591

« Pour l'application de ces dispositions, les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents. Ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnelle au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année.

5. Il résulte de l'instruction que M. C a deux enfants prénommées A, née le 26 juin 2006, et Adélie, née le 1er juin 2010, pour lesquelles une résidence alternée a été fixée par un jugement du juge aux affaires familiales du tribunal de proximité de Sarlat en date du 7 juillet 2022. Conformément à ce qui vient d'être exposé aux points précédents, il convient ainsi de calculer les droits à l'allocation de logement familiale du requérant en tenant compte de la présence dans son foyer de ses deux enfants la moitié du temps. Il n'est pas sérieusement contesté en défense que l'intéressé serait alors éligible à cette allocation. Dès lors, c'est à tort que le directeur de la caisse d'allocations familiales a refusé de prendre en compte ses deux enfants dans le calcul de ses droits à l'allocation de logement familial.»

#### Tribunal administratif de Toulon, 29 janvier 2024, n° 2202850

« La décision attaquée est fondée sur la circonstance que Mehdi, le fils de Mme B, serait à la charge de son père et non d'elle depuis le jugement de divorce du 3 avril 2017 qui la fixe effectivement à la charge de celui-ci.

Mais cet enfant, né le 24 mars 2000, est majeur depuis le 24 mars 2018 et sa charge ne peut donc plus être déterminée par ce jugement mais par les faits. Or la requérante produit sans être contredite de nombreuses pièces établissant qu'il était durant la période considérée à la charge de sa mère, Mme B. Ainsi la décision attaquée est entachée d'excès de pouvoir et celle-ci est fondée à en demander l'annulation. »

### 3) Les aides au logement au départ de l'occupant

#### Tribunal administratif de Nantes, 26 mai 2025, n° 2202532

« Il résulte de l'instruction, notamment de l'état des lieux produit par Mme A, et n'est pas contesté, que cette dernière a signé un bail d'occupation d'un logement situé à Angers, qu'elle a occupé à compter du 10 juillet 2019. Il en résulte également que ce bail a pris fin le 1er août 2020 mais que Mme A, qui le soutient sans être contestée, a quitté son appartement le 30 juin 2020 afin d'aller passer les mois d'été chez ses parents, l'intéressée ayant, par conséquent, versé à son bailleur le loyer du mois de juillet 2020, sans toutefois occuper son logement au cours dudit mois. Il résulte, enfin, de l'avis d'échéance produit par la CAF que le bailleur de Mme A a bénéficié du versement de l'APL au titre du mois d'août 2020 et qu'il a adressé à la requérante un avis d'échéance aux termes duquel il indiquait lui devoir, au titre de ce mois d'août, la somme de 112,87 euros, en ce compris le montant de 92,93 euros au titre de l'APL. Il s'ensuit que Mme A était en droit de bénéficier de l'APL, indirectement en ce qu'elle était versée par la CAF au bailleur de l'intéressée, au titre du mois de juillet 2020 dès lors qu'elle était encore couverte par son bail d'habitation, qu'elle avait versé le loyer correspondant et qu'elle avait bien occupé son logement, qui constituait sa résidence principale, plus de huit mois par an, entre le 10 juillet 2019 et le 30 juin 2020. En revanche, il s'en suit également que Mme A, qui a bénéficié du versement de l'APL au titre du mois d'août 2020, par le truchement du versement par son bailleur de cette aide, comme cela résulte de l'avis d'échéance susmentionné, ne pouvait bénéficier d'un tel versement dès lors qu'elle n'était plus titulaire d'un bail d'habitation pour le logement correspondant à compter du 1er août 2020. »

#### Tribunal administratif de Toulouse, 16 avril 2025, n° 2306310

« M. A a déclaré à la CAF le 12 décembre 2021 avoir quitté le 30 juin 2020 le domicile pour lequel il percevait une APL versée directement à son bailleur. La CAF a poursuivi le versement de l'APL au bailleur pour les mois de juillet à octobre 2020. L'indu correspondant aux mois de septembre et octobre 2020 a été remboursé par le bailleur et la CAF a mis à la charge de M. A un indu de 174 euros pour les mois de juillet et août 2020, en se fondant notamment sur les dispositions précitées de l'article R. 823-33 du code la construction et de l'habitation.

Toutefois, la CAF n'établit pas que le bailleur aurait déduit les sommes d'aide personnelle au logement du montant du loyer, loyer dont la réalité n'est au demeurant pas établie pour les mois de juillet et août 2020, M. A ayant quitté son logement au 30 juin. Dans ces conditions, M. A est fondé à soutenir qu'il n'est pas redevable de l'indu en litige et son opposition à la contrainte signifiée le 3 octobre 2023 doit être reçue »

**Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 2 décembre 2024, n° 2313073**

« La contrainte en litige, émise par la caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine, se fonde sur un indu d'aide personnalisée au logement d'un montant de 243, 88 euros relatif à la période du 1er novembre 2021 au 30 novembre 2021 en raison du déménagement de Mme B du logement qu'elle occupait alors, sis 22 rue des Renaudes à Paris (17ème), dès le 31 octobre 2022. Toutefois, outre que la date mentionnée par la caisse d'allocations familiales dans la contrainte litigieuse est entachée d'une erreur matérielle en ce qu'elle fait état d'un déménagement au 31 octobre 2022 aux lieu et place du 31 octobre 2021, la requérante soutient et établit par les pièces qu'elle produit et notamment, l'état de lieux de sortie de ce logement daté du 22 décembre 2021, la quittance de loyer émise pour le mois de novembre 2021 ainsi que des échanges de courriels avec l'agence en charge du logement occupé à l'occasion du congé qu'elle a donné, n'avoir effectivement quitté ce logement que le 22 décembre 2021. Par suite, alors que Mme B établit qu'elle occupait encore les lieux du 1er au 30 novembre 2021 et donc qu'elle avait toujours droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement pour cette période, la requérante est fondée à demander l'annulation de la contrainte du 11 septembre 2023. Si la caisse d'allocations familiales soutient, dans le mémoire en défense produit le 13 novembre 2024, qu'après réexamen du dossier, il est apparu que Mme B résidait effectivement à son adresse parisienne au mois de novembre 2021 et que, constatant son erreur, elle a reversé, en 2023, à Mme B le montant total de la créance initiale soit 310 euros à l'allocataire qui a donc perçu une somme totale de 553,88 euros au lieu des 310 euros qu'elle était en droit de percevoir, cette circonstance est sans incidence sur le bien-fondé de la contrainte litigieuse. Il appartient en effet à la caisse d'allocations familiales, si elle s'y croit fondée, de reprendre la procédure en vue du recouvrement de ce nouvel indu né de son erreur de versement. »

#### 4) L'aide au logement et la procédure d'expulsion

L'article **R.824-14 du code de la construction et de l'habitation** dispose que les aides au logement sont maintenues en cas de résiliation du bail pour la période où l'occupant s'acquitte des indemnités d'occupation jusqu'à son départ effectif.

Il est à noter que certaines CAF considèrent que ce dernier article ne s'applique pas aux procédures d'expulsion pour congés, objectant que cet article se trouve dans une sous-section du code consacrée aux impayés de loyer. La jurisprudence, si elle n'est pas fixée, ne semble pas aller dans ce sens.

En cas d'impayés, la CAF doit engager la procédure de maintien prévue aux articles **L824-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation**, dans leur rédaction antérieure à la loi n°2023-668 du 27 juillet 2023. Cette loi a prévu le transfert de la compétence de maintien des aides au logement en cas d'impayés aux CCAPEX. À défaut de décret d'application des dispositions du nouvel article **L824-2 du code de la construction et de l'habitation**, l'ancienne procédure demeure applicable.

#### Cour d'appel de Paris, 12 septembre 2025, n° 24/20069

« Les quittances réclamées ayant pour seul objet de tirer les conséquences d'une occupation des locaux et du paiement des sommes dues, M. [X] a qualité et intérêt pour agir afin d'obtenir la remise de quittances de loyer et/ou d'indemnité d'occupation. L'ordonnance entreprise sera confirmée sur ce point.

Sur la demande relative aux "quittances de loyer ou reçus dans les huit jours suivant la réception du paiement" et à l'attestation annuelle des paiements effectués de chaque mois de juillet, c'est par des motifs justes et pertinents, que la cour adopte, que le premier juge a enjoint à M. [N] de transmettre à M. [X] :

D'une part, les quittances ou reçus passés manquants dans les huit jours suivant la signification de l'ordonnance, ainsi que les quittances à venir dans les huit jours suivant la réception du paiement effectué par M. [X] au titre de l'occupation du logement ;

D'autre part, l'attestation annuelle de loyer pour la Caisse d'allocations familiales du mois de juillet 2024, ce, incluant les attestations de 2023 et 2024, sauf à préciser, au regard de la contestation opposant les parties sur la qualité de locataire de M. [X] ou d'occupant de bonne foi dont l'appréciation relève du juge du fond, que l'injonction prononcée ne portera que sur une attestation de paiement des sommes réglées au titre de l'occupation du logement.

Ajoutant à l'ordonnance, il sera également enjoint à M. [X] de transmettre, au plus tard le 1er septembre de chaque année, pour la caisse d'allocation familiale, l'attestation annuelle des versements effectués du mois de juillet de chaque année, dont il n'est pas discuté qu'elle est nécessaire pour la détermination du montant de l'aide au logement. Celle de l'année 2025 sera produite dans le délai fixé au dispositif. »

**Tribunal administratif de Grenoble, 24 décembre 2024, n° 2208573**

« Il résulte de l'instruction que le jugement du tribunal judiciaire d'Albertville qui a prononcé la résiliation du bail à compter du 8 novembre 2021 a condamné la locataire à payer une indemnité d'occupation à compter du 1er février 2022 de sorte que, à la date de ce jugement, le 17 février 2022, elle était toujours occupante du logement. En application des dispositions précitées de l'article R. 824-14 du code de la construction et de l'habitation, dès lors que le bail a été résilié et que l'occupant est astreint à payer une indemnité d'occupation, la caisse pouvait maintenir le versement des aides au profit des locataires de M. et Mme C. Par conséquent, et dès lors qu'il n'est pas démontré que la locataire n'avait pas quitté le logement, la caisse d'allocations familiales n'est pas fondée à solliciter à M. et Mme C de s'acquitter des sommes correspondantes à l'indu d'allocation de logement familiale qu'ils ont perçus en tant que bailleur de Mme B. »

**Tribunal administratif de Lille, 13 octobre 2022, n° 2101794**

« Il résulte de l'instruction que le bailleur du logement occupé par M. A a refusé le maintien dans les lieux de l'intéressé à la suite d'impayés de loyer. En outre, il est constant qu'aucun plan d'apurement de la dette de M. A n'a été établi ou effectivement mis en place. Par ailleurs, si le fonds de solidarité pour le logement du Pas-de-Calais a été saisi d'une demande d'aide, celle-ci a été rejetée par une décision du 8 octobre 2020. M. A n'établit pas par les pièces qu'il produit qu'il s'est acquitté du paiement de son loyer ni qu'il se trouve dans une situation sociale difficile. Par conséquent, et alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que le refus d'attribuer l'allocation de logement sociale à M. A se fonde sur une quelconque fraude de la part du requérant, le directeur de la caisse d'allocations familiales du Pas-de-Calais n'a pas commis d'erreur de droit au regard des dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation en supprimant le bénéfice de l'allocation de logement sociale à M. A à compter du 1er novembre 2020. »

**Tribunal administratif de Montpellier, 25 janvier 2024, n° 2200803**

« Il résulte de l'instruction que Mme E a perçu, en sa qualité de bailleur, l'allocation de logement familiale dont bénéficiait sa locataire pour la période d'octobre 2018 à octobre 2020 inclus. En raison de l'existence d'impayés de loyers par la locataire dépassant le seuil fixé à l'article R. 824-1 du code de la construction et de l'habitation, la caisse d'allocations familiales a informé Mme E de son intention de récupérer un indu d'allocation de logement familial correspondant à l'équivalent de trois mois d'allocation logement, soit un montant de 1 057 euros, par décision du 11 août 2021, confirmée par une décision du 14 décembre 2021. Si la caisse d'allocations familiales fait valoir qu'alors que le montant cumulé des impayés de la locataire excédait deux mois de loyers net, Mme E ne lui a pas signalé l'impayé, alors qu'elle y était tenue, il résulte des dispositions précitées des articles L. 824-2, R. 824-1 et R. 824-4 du code de la construction et de l'habitation que cette carence du bailleur, si elle l'expose à la pénalité prévue par l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, ne permet pas à l'organisme payeur d'obtenir auprès de lui le remboursement de l'allocation de logement

familiale versée depuis la défaillance de l'allocataire. Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit, à la date de la décision contestée, la possibilité pour l'organisme payeur de réclamer au bailleur le remboursement de l'allocation de logement familiale versée en raison de la déclaration tardive des impayés. »

**Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 24 novembre 2021, 20-18.900**

« Vu les articles 1104 et 1741 du code civil :

Il résulte de ces textes que le contrat doit être exécuté de bonne foi et que le contrat de louage se résout par le défaut respectif des cocontractants de remplir leurs engagements.

Pour prononcer la résiliation du bail aux torts de la locataire, l'arrêt retient que celle-ci ne justifie pas que le comportement de la bailleresse soit à l'origine de l'absence de versement d'une allocation logement par la caisse d'allocations familiales.

En statuant ainsi, après avoir constaté que la société ICF La Sablière avait eu « effectivement une attitude difficilement compréhensible puisque, tout en reconnaissant que Mme [I] était sa locataire, elle ne lui avait délivré aucun document de nature à pouvoir justifier de cette qualité et avait continué à éditer ses relevés de comptes au nom de M. [Z] », la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations, a violé les textes susvisés. »

**Tribunal administratif de Pau, 20 juillet 2023, n° 2101998**

« Pour établir la matérialité du trop-perçu, la caisse d'allocations familiales du Lot-et-Garonne s'est fondée sur une fiche interne retraçant un appel téléphonique du 6 décembre 2018 au cours duquel Mme B aurait déclaré que le logement était vide depuis le mois de juillet 2018. La caisse d'allocations s'est alors appuyée sur cette déclaration pour établir que la locataire n'avait plus le logement concerné comme habitation principale, et ainsi que la requérante n'avait plus droit, pour la période de juin à décembre 2018, à percevoir l'allocation logement en tiers payant, conformément à l'article L 821-2 du code de la construction et de l'habitation. Toutefois, cette seule déclaration ne permet pas d'établir que la locataire n'avait plus ce logement comme résidence principale.

D'une part, aux termes de la fiche rédigée par une agente de la caisse d'allocations familiales et retraçant l'échange téléphonique du 6 décembre 2018 : " Mme B nous appelle ce jour pour nous informer que le logement est vide depuis le mois de juillet, mais les locataires ne nous ont pas signifié de changement d'adresse. De plus, ils ne payent plus le loyer depuis le mois de septembre ". Si la caisse d'allocations familiales a bien eu l'information que le logement était vide, elle ne dispose d'aucune information sur une nouvelle adresse de la locataire qui permettrait d'établir que cette dernière avait, à partir de juillet 2018, une nouvelle adresse susceptible d'être regardée comme constituant sa résidence principale. D'autre part, Mme B a produit des copies d'échanges de mails avec sa locataire, Mme C E, desquelles il ressort que le 20 décembre 2018, elle a confirmé que son adresse demeurait, pour l'envoi de son courrier, " Lieu-dit au Broy, 47200 Gaujac ", soit l'adresse du bien loué par Mme B. Il résulte également

de l'instruction que par une ordonnance de référé du 3 octobre 2019, le tribunal d'instance de Marmande a ordonné l'expulsion de Mme E, du logement situé au lieu-dit au Broy, 47200 Gaujac, et l'a condamnée au versement à Mme B de la somme de 7 332 euros au titre des loyers impayés, déduction faite des allocations perçues de la caisse d'allocations familiales, et au paiement régulier de son loyer mensuel à compter du 4 octobre 2019 jusqu'à la libération effective et définitive des lieux.

Il résulte de tout ce qui précède qu'aucune pièce du dossier ne permet d'établir que le logement loué par la requérante à Mme E ne constituait plus la résidence principale de cette dernière au sens des dispositions précitées, au titre de la période en litige, alors au contraire qu'elle avait été sommée, par le juge judiciaire de quitter les lieux en octobre 2019. Par suite, le bien-fondé de l'indu en litige n'est pas établi par la caisse d'allocations familiales et la contrainte émise à l'encontre de Mme B pour en avoir paiement à hauteur de la somme de 2 634,93 euros est sans fondement et doit être annulée. »

#### Cour d'appel 6 octobre 2015 / n° 14/13867

« Mais, les quittances sollicitées ont été transmises à la Caisse d'Allocations Familiales en juillet 2010 ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'organisme social en ayant réclamé d'autres afin vraisemblablement de vérifier le paiement effectif du loyer en l'état de la lettre du 18 octobre 2010 adressée à la Caisse par Madame Béatrice d. des Deux Siciles signalant l'existence de six mois d'arriéré de loyers, les loyers ayant cessé d'être payés en juillet 2010, de sorte qu'il n'est pas établi que les droits de Madame K. auraient été rétablis.

Pour la période antérieure, l'abstention fautive des bailleurs à transmettre à Madame K. les quittances demandées lui a nécessairement occasionné un préjudice en ce qu'elle n'a pu justifier des conditions lui ouvrant droit à la perception de l'allocation logement qu'elle percevait jusqu'en décembre 2008, de sorte qu'il y a lieu de faire droit à sa demande de dommages et intérêts à hauteur de la somme de 2 500 euros au paiement de laquelle les consorts d. des Deux Siciles seront condamnés solidairement. »

## 5) Les aides au logement et les situations d'habitat non décent ou suroccupé

Deux dispositifs prévus dans le code de la construction et de l'habitation se rapportant à des situations d'habitat non décent peuvent avoir des conséquences sur le versement des aides au logement :

- La procédure de conservation des aides au logement en cas d'indécence du logement constaté prévue aux articles **L843-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation**. Cette procédure prévoit la conservation des aides, aux torts du bailleur, pour une période maximale de 18 mois.
- La procédure dérogatoire de versement des aides au logements dans des cas de suroccupation prévue aux articles **R844-1 et R822-5 du code de la construction et de l'habitation**.

**Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 13 mai 2025, n° 2411105**

« Il résulte de l'instruction que M. A est locataire d'un appartement d'une surface de 23 mètres carrés depuis le 19 juin 2014, qu'il est bénéficiaire de l'aide au logement depuis le 1er juillet 2014 au titre de ce même logement et que ce logement est désormais occupé par quatre personnes, dont un enfant mineur. Ce logement est donc surpeuplé au sens de l'article R. 822-25 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, il résulte de cette même instruction que M. A a bénéficié, à compter du 15 juin 2022, d'une dérogation de la CAF du Val-d'Oise lui permettant de continuer à percevoir l'APL en dépit de cette situation de surpeuplement. Il résulte également de l'instruction que M. A est demandeur de logement social depuis le 27 juin 2019, le requérant soutenant sans être contredit qu'aucune offre de logement ne lui a été faite pour lui permettre d'accéder à un logement social adapté à la composition de son foyer et à ses ressources limitées. Ce dernier soutient également n'avoir aucune alternative dans le secteur privé pour se loger à un coût adapté à ses moyens financiers. »

**Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 18 novembre 2024, n° 2316223**

« Par ailleurs, la décision attaquée ne fait état d'aucun motif justifiant le refus de dérogation. De plus, si la CAF produit en défense l'enquête sociale, établie à sa demande par son prestataire Soliha le 30 mai 2023, ce document se borne à rappeler les initiatives de Mme B pour obtenir un nouveau logement, listées au point précédent, sans faire état d'un motif justifiant le non-renouvellement de la dérogation alors que Mme B, qui a épousé les démarches qui pouvaient être attendues d'elle, soutient sans être contredite n'avoir aucune alternative pour se loger à un coût adapté à ses moyens financiers. De même, la CAF n'a pas produit d'attestation motivée du préfet certifiant que Mme B ne peut être logée conformément aux conditions fixées à l'article R. 822-25 du code de la construction et de l'habitation, comme cela est prévu par les dispositions citées au point 5 et au vu de laquelle la commission aurait dû apprécier la possibilité de reloger l'intéressée à court-terme, permettant, le cas échéant, de justifier le refus de faire droit à la demande de dérogation.

Enfin, si la CAF se borne à opposer à Mme B la seule circonstance que son logement est surpeuplé pour justifier son refus de dérogation, cette circonstance est insuffisante, à elle seule, à fonder ce refus, compte tenu des termes dans lesquels sont rédigées les dispositions de l'article R. 822-25 du code de la construction et de l'habitation, exigeant que la CAF se prononce au vu d'un examen particulier de la situation du demandeur au regard du logement et non seulement au regard de la situation de surpeuplement. »

**Cour de cassation - Troisième chambre civile 14 décembre 2023 / n° 22-23.267**

« Vu les articles L. 822-9, L. 842-1, L. 843-1 et L. 843-2 du code de la construction et de l'habitation et 7, a), de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 :

Selon le premier de ces textes, pour ouvrir droit à une aide personnelle au logement, le logement doit répondre à des exigences de décence définies en application des deux premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Selon le deuxième, l'allocation de logement est versée, sur sa demande, au bailleur. Elle ne peut l'être que si le logement répond aux exigences prévues aux articles L. 822-9 et L. 822-10 du code de la construction et de l'habitation.

Il résulte des dispositions combinées des deux suivants que, lorsque l'organisme payeur constate que le logement ne remplit pas les conditions requises pour être qualifié de décent, il conserve l'allocation de logement jusqu'à sa mise en conformité dans un délai au cours duquel le locataire s'acquitte du montant du loyer et des charges récupérables diminué du montant des allocations de logement, sans que cette diminution puisse fonder une action du propriétaire à son encontre pour obtenir la résiliation du bail. A défaut de mise en conformité, le montant de l'allocation de logement n'est pas récupéré par le propriétaire, lequel ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l'allocation conservé.

Selon le dernier, le paiement partiel du loyer par le locataire réalisé en application de l'article L. 843-1 du code de la construction et de l'habitation ne peut être considéré comme un défaut de paiement du locataire.

Ainsi, lorsque l'organisme payeur fait application de la procédure de conservation des allocations de logement pour non-décence du logement, laquelle relève, en cas de recours, de la compétence du juge administratif en application de l'article L. 825-1 du code de la construction et de l'habitation, le propriétaire ne peut exiger du locataire que le paiement du montant du loyer et des charges récupérables, diminué du montant des allocations de logement. »

#### Cour d'appel de Metz, 5 juillet 2022, n° 21/01719

« Il est en outre relevé que par courrier du 28 juillet 2017, la CAF a avisé les locataires que leur logement était toujours non décent, que l'allocation logement faisait l'objet d'une mesure de conservation depuis juin 2020 et qu'à compter d'août 2021 le montant de l'aide à déduire est de 379 euros, ce courrier ayant été transmis au bailleur le 5 septembre 2021. Il est rappelé qu'aux termes de l'article L.843-2 du code de la construction et de l'habitation, si à l'issue du délai de mise en conformité prévu à l'article L. 843-1, le logement ne répond toujours pas aux caractéristiques de décence mentionnées à l'article L. 822-9, le montant de l'allocation de logement, conservé jusqu'à cette date par l'organisme payeur au titre de la période durant laquelle il a été fait application de l'article L. 843-1, n'est pas récupéré par le propriétaire et ce dernier ne peut demander au locataire le paiement de la part de loyer non perçue correspondant au montant de l'allocation conservé. Il s'ensuit que M. [U] est mal fondé à invoquer un arriéré locatif au titre de l'année 2020 et pour les mois de janvier et février 2021 pour lesquels les locataires ont exactement versé 462 euros par mois, allocation logement déduite. »

**Cour d'appel de Grenoble, 30 avril 2024, n° 23/03330**

« - sur les impayés de loyers

Pour débouter Mme [X] de sa demande en paiement le premier juge a retenu :

- qu'en application des articles R 843-2 et L 843-1 du code de la construction et de l'habitation, Les organismes payeurs ont conservé l'allocation de logement du fait du constat de non-décence du logement et que la locataire n'était tenue qu'au paiement du montant du loyer et des charges récupérables, diminué du montant des allocation de logement qu'il aurait dû percevoir,
- qu'ainsi, le paiement partiel ne pouvait être considéré comme un défaut de paiement,
- que Mme [R] en l'espèce a continué à payer tous les mois la part résiduelle du loyer, s'élevant à 170 euros et qu'il convenait de déduire du décompte la somme de 460,24 euros correspondant aux frais d'huissier.

En cause d'appel, Mme [X] sollicite une somme de 6 320,64 euros.

Cependant, outre le fait que les 460,24 euros de frais d'huissier figurent toujours au débit du compte alors qu'ils sont compris dans les dépens, le crédit du compte démontre que Mme [R] a régulièrement payé la somme mensuelle de 170 euros.

La somme que Mme [X] réclame au titre des impayés n'est donc constituée que par les allocations non perçues du fait du constat d'indécence du logement et le jugement sera donc confirmé en ce qu'elle a été déboutée de sa demande en paiement. »

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : LEXIQUE

AAH : Allocation Adultes Handicapés

AEEH : Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé

ALF : Allocation de Logement Familiale

ALS : Allocation de Logement Sociale

AME : Aide Médicale d'État

APA : Allocation Personnalisée d'autonomie

APL : Allocation Personnalisée au Logement

ARSM : Allocation Représentative de Services Ménages

ASPA : Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées

CASF : Code de l'actions sociale et des familles

CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile

CJA : Code de justice administrative

CMG : Complément du mode de Garde

CPC : Code de Procédure Civile

CRPA : Code des relations entre le public et l'administration

CSS : Code de la sécurité sociale

IJ : Indemnités journalières

PCH : Prestation de Compensation du Handicap

PUMA : Protection Universelle Maladie

RAPO : Recours Administratif Préalable Obligatoire (devant le T.A) ou Recours Amiable Préalable Obligatoire (devant le TJ).

RSA : Revenu de Solidarité Active

## **ANNEXE 2 : LA PROCEDURE DE REPETITION DE L'INDU DES PRESTATIONS SERVIES PAR LES CAISSES DE SECURITE SOCIALE**

### **Remarques préalables**

L'ensemble des procédures décrites ici sont issues de trois codes :

- le Code de la sécurité sociale (CSS),
- le Code de l'action sociale et des familles (CASF),
- le Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Par souci d'exhaustivité, la présente annexe traite aussi de certaines prestations d'autres organismes de sécurité sociale, mais elle est surtout centrée sur la CAF. Il est à noter que d'autres règles de retenues pour des prestations non versées par une caisse de sécurité sociale existent, mais ne sont pas détaillées ici<sup>16</sup>.

### **A) LA PROCEDURE AMIABLE DE RECOUVREMENT**

La procédure est commune aux prestations de sécurité sociale ainsi qu'aux aides sociales.

#### **La procédure générale de recouvrement d'un indu**

Cette procédure concerne :

- les prestations d'assurance maladie<sup>17</sup>,
- les prestations familiales<sup>18</sup>,
- les prestations d'assurance retraite et invalidité<sup>19</sup>,
- l'ASPA<sup>20</sup>,
- les aides au logement<sup>21</sup>,
- l'AAH<sup>22</sup>.

La première étape est la notification, par tout moyen donnant date certaine, comportant:

- la nature et la date des versements,

<sup>16</sup> Par exemple, les retenues en matière de PCH, prestation servie par le département, sont prévues à l'article R245-72 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>17</sup> Elle est décrite aux articles L133-4-1 et R133-9-2 CSS auxquels renvoie les articles listés ensuite pour chaque prestation

<sup>18</sup> L553-2 CSS

<sup>19</sup> L355-3 CSS

<sup>20</sup> L815-11 CSS

<sup>21</sup> L823-9 CCH, R823-24 CCH

<sup>22</sup> L821-5-1 CSS

- le montant des sommes réclamées,
- les motifs de la récupération,
- les voies et délais pour un RAPO,
- la procédure de mise en recouvrement.

## La mise en recouvrement

Le débiteur a 20 jours pour :

- rembourser la somme en une fois,
- exercer son droit de rectification (a),
- accepter un échéancier (b).

## Le Droit de rectification

Ce droit permet au débiteur de présenter, par tout moyen, des observations écrites ou orales ayant une incidence sur le montant de l'indu. Il est à noter que le texte ne prévoit pas de cas où la rectification entraînerait des conséquences sur le principe d'un indu, sans toutefois l'exclure.

- En cas de rectification dans les 20 jours, le délai pour former un RAPO est suspendu.
- En cas de décision implicite de rejet (absence de réponse pendant 1 mois après l'exercice de la rectification), le débiteur dispose encore de 2 mois pour accepter un échéancier ou rembourser.
- En cas de rejet explicite, total ou partiel, une nouvelle notification est faite : le débiteur a alors 7 jours pour accepter le principe d'un échéancier ou payer l'intégralité de la somme. Cette notification comporte les motifs de rejet. À l'issue de ce délai de 7 jours, les sommes sont mises en recouvrement.

*N.B. si le droit de rectification n'est pas exercé dans les 20 jours mais qu'il l'est dans les deux mois suivant la notification, on considère que cette demande de rectification est un RAPO. Dans le cas où la rectification est faite oralement, il est invité à produire un écrit dans un délai de 20 jours, avec justificatifs.*

## L'acceptation d'un échéancier

L'échéancier doit être conclut dans un délai d'un mois après acceptation du principe d'un échéancier. Il prévoit un maximum de 12 mensualités de remboursement.

Ces règles s'appliquent dans tous les cas, que l'échéancier soit demandé dans les 20 jours initiaux ou après un rejet.

## Le recouvrement du reliquat

L'article R133-9-2, V prévoit qu'après expiration des délais de remboursement de de recours, le directeur de l'organisme peut envoyer une **mise en demeure** de payer dans un délai d'un mois, précisant :

- le motif de l'indu,
- le montant de l'indu,
- la date du versement donnant lieu à remboursement,
- les voies et délais de recours.

## RSA et Prime d'activité – dispositions particulières

Une série de textes particuliers fondent une procédure spécifique pour le RSA<sup>23</sup> et la prime d'activité<sup>24</sup> uniquement, bien que ces textes disposent également que la procédure générale leur est applicable<sup>25</sup>. Les textes spécifiques à ces prestations reprennent la même procédure avec les mêmes délais, avec quelques différences :

- Le remboursement par échéancier n'est pas possible.
- Le recours gracieux ou contentieux est suspensif<sup>26</sup> des retenues ce qui n'est pas le cas pour les autres prestations<sup>27</sup>.
- En cas de dette résiduelle, le Conseil départemental devient compétent pour recouvrement après transmission de la créance par la CAF<sup>28</sup>.

## B) LES RETENUES SUR PRESTATIONS

Les indus sont imputables sur les prestations selon une logique commune, dont l'application pratique diffère selon les prestations concernées.

### Logique d'imputation des retenues

Chaque prestation a son propre texte pour fonder l'ordre d'imputation des retenues<sup>29</sup>. La lecture de ces textes fait cependant ressortir une logique d'ensemble :

- Les indus sont imputés prioritairement sur la prestation concernée par l'indu. Par exemple, en cas de trop perçu de RSA, la retenue est effectuée prioritairement sur le RSA.

---

<sup>23</sup> L262-46 et R262-82 du CASF

<sup>24</sup> L845-3 et R847-1-1 CSS

<sup>25</sup> Par renvoi à L133-4-1 du CSS

<sup>26</sup> L262-46 du CASF pour le RSA et L845-3 du CSS pour la prime d'activité

<sup>27</sup> La mention « sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas l'indu », présente dans les anciennes versions des articles listés au (I) a été remplacée par « sous réserve des dispositions de L133-4-1 du CSS ». Cet article ne donne pas de caractère suspensif aux RAPO ou aux recours contentieux.

<sup>28</sup> L262-46 du CASF

<sup>29</sup> Voir tableau au B

- Lorsque le montant de la prestation n'est pas suffisant ou que la prestation n'est plus versée du tout, une retenue peut être opérée sur les prestations versées par le même organisme de sécurité sociale. Par exemple, en cas de trop perçu sur un RSA dont le versement a cessé, la CAF appliquera les retenues sur les prestations versées par la CAF.
- Lorsque le montant des prestations versées par le même organisme sont insuffisantes, une retenue sur les prestations versées par un autre organisme a lieu sous réserve de l'accord de l'organisme concerné. Par exemple, dans le cas d'un trop perçu sur une prestation CAF, où l'allocataire ne perçoit plus rien de la CAF, des retenues pourront être effectuées sur une pension d'invalidité (assurance maladie) ou sur une prestation de retraite, dont notamment l'ASPA (assurance vieillesse).

Tableau récapitulatif de l'imputation des prestations

Prestation	Texte applicable	Organisme payeur	Prestations retenues à défaut
RSA	L262-46 CASF, D262-94-2, D553-4 CSS	CAF	ASPA, retraite, pension d'invalidité
Prime d'activité	L845-3 CSS, D847-1, D553-4 CSS	CAF	ASPA, retraite, pension d'invalidité
Prestations familiales	L553-2, D553-4 CSS	CAF	ASPA, retraite, pension d'invalidité
Aides au logement	L823-9 CCH, L553-2, D553-4 CSS	CAF	ASPA, retraite, pension d'invalidité
AAH	L821-5-1, D821-11 CSS	CAF	ASPA, retraite, pension d'invalidité
ASPA	L815-11 CSS	CARSAT	Retraite de base et autres prestations vieillesse, Prestations familiales, aide au logement, prestations d'assurance maladie
Pension d'invalidité	L355-3 CSS, D355-1 CSS D133-2-1 CSS	CPAM	Prestations CAF ou prestations d'assurance vieillesse, certaines prestations d'assurance maladie
Pension de retraite, de réversion, de veuvage...	Ibidem	CARSAT	Prestations CAF ou Prestations d'assurance maladie

## Le cas particulier des prestations versées en tiers payant

Lorsque l'indu porte sur une prestation versée en tiers-payant, la CAF a la faculté d'effectuer les retenues prioritairement sur les allocations perçues directement. Par exemple, en cas d'indu sur des allocations logement versées directement au propriétaire, la CAF peut décider de ne pas retenir cette allocation et d'effectuer des retenues sur le RSA de l'allocataire<sup>30</sup>.

## Le cas particulier d'indus multiples

En cas d'indus multiples, une seule retenue doit être opérée par la CAF. Cette retenue rembourse tour à tour chacune des prestations par ordre d'ancienneté de la dette, jusqu'à ce que tout soit remboursé<sup>31</sup>.

## C) MONTANT DES RETENUES ET RESTE A VIVRE OBLIGATOIRE

Le montant des retenues fait l'objet de règles de calcul communes à l'ensemble des prestations. Les ressources prises en compte sont cependant particulières à chacune des prestations.

### Règles communes

Ces règles existent au sein du régime applicable aux prestations familiales<sup>32</sup>, auquel renvoient les articles spécifiques selon les prestations concernées<sup>33</sup>.

Pour calculer les retenues, la CAF prend en compte les ressources mensuelles de la famille, dont le calcul varie selon les prestations (**se reporter au B**).

À ces ressources sont ajoutées les prestations servies par la CAF, à l'exception de :

- L'allocation de rentrée scolaire
- Les compléments et majorations d'AEEH s'ils ne sont pas versés mensuellement
- Les prestations de la PAJE
- Les rappels de RSA et d'AAH lorsque le rappel intervient à la suite d'une suspension en cas d'admission dans un établissement médico-social

Une fois la somme des ressources mensuelles et des prestations obtenues, on soustrait les charges de logement (loyer principal hors charge ou remboursement de crédit immobilier). Si ce montant est inconnu, on applique, on applique un montant forfaitaire de 25% de la somme revenu+prestation.

---

<sup>30</sup> D553-4 CSS

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> D553-1 CSS

<sup>33</sup> Voir les articles pris en décret simple listés au tableau du B, qui renvoient à D553-1 CSS.

Ce calcul permet d'obtenir un revenu mensuel « R », pondéré selon la composition familiale (1,5 part pour une personne seule, 2 parts pour un ménage, puis 0,5 parts supplémentaires par enfant).

Les retenues sont calculées sur ce montant « R pondéré » selon les conditions suivantes :

- 45 euros forfaitaires pour tout revenu inférieur à 231 euros
- 25% de la tranche entre 231 et 345 euros
- 35% de la tranche entre 346 et 516 euros
- 45% sur la tranche entre 517 et 690 euros
- 60% pour tout ce qui est supérieur à 691 euros.

N.B, si la CAF n'a pas les informations relatives aux ressources, ce revenu mensuel pondéré est réputé égal à 1096 euros. Si la CAF a une déclaration trimestrielle, elle doit évaluer les ressources sur la base de la déclaration trimestrielle pendant 4 mois, puis applique le forfait.

La CAF est tenue de recalculer à réception des informations de l'allocataire.

### Tableau d'évaluation des ressources mensuelles par prestations

Les ressources mensuelles sont l'ensemble des ressources de l'allocataire et de son conjoint ou concubin, divisée par la période de référence.

Par exemple, le RSA est attribué sous condition de ressources, en prenant certaines en compte et pas d'autres, pour les ressources des 3 derniers mois. Certaines règles sont généralisées aux prestations trimestrielles et d'autres aux prestations annuelles, selon une répartition précisée à l'article D553-1 du code de la sécurité sociale. Les aides au logement ont leurs règles spécifiques, du fait de la période des 12 mois glissants.

Le tableau ci-après récapitule le régime des ressources à prendre en compte et la période de référence.

Prestation	Règles spécifiques	Période de référence
RSA	R262-4 alinéa V, R262-13, R262-18, R262-19, R262-21, R262-24 CASF et R821-4-1 CSS	3 mois
Prime d'activité	R262-4 alinéa V, R262-13, R262-18, R262-19, R262-21, R262-24 CASF et R821-4-1 CSS	3 mois
Prestations familiales	R532-3 à R532-8 CSS. L'article R532-3 n'est pas applicable, sauf le (a)	12 mois de l'année civile
Aides au logement	R822-1 et suivants CCH	12 derniers mois glissants
AAH	R262-4 alinéa V, R262-13, R262-18, R262-19, R262-21, R262-24 CASF et R821-4-1 CSS	3 mois

N.B. Les retenues sur les pensions de retraite et donc l'ASPA suivent les règles classiques des saisies sur rémunération.

## D) LE POUVOIR DE CONTRAINTE

Il est possible aux directeurs des organismes de sécurité sociale concernés, après l'échec de la procédure de recouvrement décrite précédemment, une fois passé le délai d'un mois laissé par la mise en demeure de payer, de délivrer une contrainte comportant tous les effets d'un jugement (notamment les voies d'exécutions dont les saisies) pour le recouvrement d'une prestation indûment versée. Cette possibilité est prévue pour :

- Les prestations de sécurité sociale dans leur ensemble<sup>34</sup>
- Le RSA<sup>35</sup>
- La prime d'activité<sup>36</sup>
- Les aides au logement<sup>37</sup>

Si le débiteur forme opposition dans un délai de 15 jours par inscription au secrétariat du tribunal compétent, la contrainte perd ses effets<sup>38</sup>. L'opposition doit comporter une copie de la contrainte et être motivée<sup>39</sup>. Le jugement résultant de l'opposition est assorti de l'exécution provisoire de droit<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> L161-1-5 CSS, présent au livre I « dispositions communes à tout ou partie des régimes de base »

<sup>35</sup> L262-46 du CASF

<sup>36</sup> L845-1 du CSS

<sup>37</sup> L823-9 CCH

<sup>38</sup> L161-1-5 du CSS et R133-3 du CSS

<sup>39</sup> Ibid

<sup>40</sup> Ibid