

Paris, le 23 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-199

Le Défenseur des droits,

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

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

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

Vu l'alinéa 11 du préambule de la constitution de 1946 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Saisi par Monsieur X, par Madame Y, par Monsieur Z, et par Monsieur W, qui estiment avoir subi une atteinte à leurs droits d'usagers de l'administration ;

Décide de recommander au Conseil départemental de A :

- de rétablir les allocations de RSA dont les intéressés ont été privés à la suite des radiations irrégulières prononcées à leur encontre ;
- de rendre conformes aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, les procédures de radiation du dispositif du RSA mises en œuvre par ses services ;
- à cette fin, de prendre une instruction à l'adresse des services en charge du RSA, rappelant le cadre légal et réglementaire dans lequel toute mesure de sanction – suspension partielle ou totale de l'allocation, radiation du dispositif du RSA - doit impérativement s'inscrire.

Le Défenseur des droits demande au Conseil départemental de A de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

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

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, Madame Y, Monsieur Z, et par Monsieur W, allocataires RSA ? d'une réclamation relative à la mesure de radiation du dispositif du revenu de solidarité active (ci-après RSA) prise à leur encontre.

Ils estiment que la procédure mise en œuvre par le conseil départemental de A méconnaît leurs droits d'usagers du service public de la protection sociale.

Les faits

Chacun des réclamants, pour des raisons qui lui sont propres et paraissent légitimes - à tout le moins non fautives - n'a pu prendre connaissance du courrier de convocation à un rendez-vous adressé par le département. Ce rendez-vous avait pour objet de définir l'orientation sociale et professionnelle des intéressés, en vue de la mise en place d'un projet personnalisé pour l'accès à l'emploi ou de la conclusion d'un contrat d'engagements réciproques.

Suite à l'absence de Monsieur X, de Madame Y, de Monsieur Z, et de Monsieur W au rendez-vous le concernant, le conseil départemental a pris à leur encontre une décision individuelle de radiation de la liste des bénéficiaires du RSA, dont les trois premiers disent ne pas avoir reçu la notification.

Pour ces derniers, c'est donc en cherchant à comprendre les raisons de l'arrêt subi du versement de leur allocation RSA, seulement, qu'ils ont été informés de la radiation dont ils avaient été l'objet.

Instruction des réclamations

Le Défenseur des droits a été saisi des réclamations objet de la présente, par l'intermédiaire d'une déléguée du Défenseur des droits.

L'attention de cette dernière a été appelée, dans un premier temps, sur la situation de Monsieur X, de Madame Y et de Monsieur Z.

La déléguée, avant de transmettre ces réclamations au siège de l'institution, a échangé par courriels avec le service de la gestion de l'allocation RSA et du contentieux du conseil départemental, afin de connaître la justification, en fait et en droit, des radiations intervenues.

Au vu des informations recueillies dans ce cadre, les services du Défenseur des droits ont adressé au conseil départemental de A, par courrier du 10 avril 2019, une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels ils estimaient qu'une atteinte aux droits d'usagers du service public semblait être caractérisée.

Ils ont demandé au conseil départemental d'apporter une réponse dans un délai d'un mois courant à compter de la date de réception de la note récapitulative.

Le conseil départemental n'a pas donné de suite à ce courrier.

La déléguée du Défenseur des droits a par ailleurs transmis au siège de l'institution une nouvelle réclamation, émanant de Monsieur W, relative à une mesure de radiation intervenue dans des conditions semblables à celles critiquées dans la note récapitulative.

Analyse juridique

Il convient de rappeler, à titre liminaire, le fondement à valeur constitutionnelle sur lequel repose, dans notre droit interne, le devoir de protection sociale et de solidarité qui pèse sur la collectivité nationale.

En vertu de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

C'est dans ce texte qu'est puisée l'idée suivant laquelle une aide sociale doit être mise en place au profit de celles et ceux qui ne disposent d'aucune sorte de ressource pour vivre.

Cette aide sociale emporte un certain nombre de devoirs et obligations pour les bénéficiaires, lesquels, faute de les respecter, encourent des sanctions suivant des conditions et modalités précisément définies par le code de l'action sociale et des familles (ci-après CASF).

En l'espèce, les radiations prononcées à l'encontre des réclamants méconnaissent cette réglementation issue du CASF, à deux égards.

1°) Ces mesures ont été prises en méconnaissance des dispositions encadrant le prononcé de sanctions à l'encontre des bénéficiaires du RSA.

En vertu de l'article R262-33 du CASF, « *Sans préjudice des dispositions particulières prévues aux articles L. 262-37 et L. 262-38, l'allocation est due à compter du premier jour du mois civil au cours duquel la demande a été déposée auprès d'un des organismes mentionnés à l'article D. 262-26* ».

Les articles L. 262-37 et L. 262-38 du CASF auxquels se réfère le texte, prévoient les cas limitatifs de sanctions du bénéficiaire (suspension totale ou partielle du RSA suivie le cas échéant d'une radiation), et les modalités de leur prononcé.

Il résulte de ces textes que le droit au RSA est ouvert à partir des déclarations faites par l'allocataire dans le cadre de sa demande, et la prestation versée sans interruption dès lors que le bénéficiaire continue d'en remplir les conditions, sauf prononcé d'une sanction dans les cas et suivant les conditions définies par les articles L.262-37 et L.262-38 du CASF.

L'article L.262-37 prévoit que la sanction de la suspension partielle ou totale du RSA est encourue lorsque le bénéficiaire méconnaît les obligations qui pèsent sur lui, à savoir d'une part celle de conclure l'un des contrats correspondants à l'orientation qui lui a été donnée, d'autre part celle de mettre en œuvre les engagements prévus par ces contrats et enfin, celle de se prêter aux contrôles de ses déclarations - sur la foi desquelles sont fixés ses droits. A ces obligations s'ajoute, pour les bénéficiaires qui en relèvent, celle de figurer sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par Pôle Emploi.

S'agissant des obligations de l'allocataire liées à son nécessaire projet d'insertion professionnelle et sociale (établissement et respect du contrat d'orientation et du projet personnalisé d'accès à l'emploi), leur méconnaissance ne peut être sanctionnée que si elle est imputable à la faute ou à la négligence de l'intéressé – le texte dit qu'il ne doit pas y avoir de « *motif légitime* » à l'inexécution reprochée.

Par ailleurs, l'article L.262-37 dispose que la sanction de la suspension du versement de l'allocation « (...) *ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois* ».

Ces équipes pluridisciplinaires doivent en effet, en application de l'article L.262-39 du CASF, être consultées notamment avant toute décision de réduction ou de suspension de l'allocation de RSA prise par le président du conseil départemental dans le cadre de l'article L.262-37.

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

Enfin, il apparaît encore, à la lecture de l'article L.262-38 du CASF, que la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA ne peut intervenir avant l'écoulement d'une certaine période sans versement du RSA et de la prime d'activité.

Il ressort de l'article R.268-62 du CASF que la sanction de la suspension totale du RSA ne peut être prise que pour une durée variant de un à quatre mois, si le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une décision de suspension, par principe partielle, de ses droits.

Ces règles, qui encadrent et organisent le prononcé de sanctions à l'encontre des bénéficiaires du RSA, ont semble-t-il été méconnues dans le cas des quatre situations dont le Défenseur des droits a été saisi.

Interrogés par la déléguée du Défenseur des droits, sur le défaut de mise en œuvre de la procédure prévue par les textes pour le prononcé de sanctions à l'encontre des bénéficiaires du RSA, notamment par l'article L. 262-37 du CASF, les services du conseil départemental lui ont apporté la réponse suivante, par courriel :

« (...) l'article que vous citez (L. 262-37 du CASF) concerne le contrat d'engagement réciproque (ou PPAE) après que l'orientation a été faite et dans le cadre du parcours d'insertion.

« Nous nous situons ici plus en amont, dans la phase "administrative". Depuis janvier 2018 le Département a internalisé la procédure d'orientation des personnes ayant déposé une demande de RSA (orientation faite précédemment par la CAF) c'est un dispositif spécifique au CD 13.

« Dans le cadre de cette orientation nous demandons à l'allocataire de prendre contact dans les 10 jours avec un référent désigné, afin d'établir ce contrat d'engagement réciproque (ou PPAE) de le faire valider, d'en respecter les engagements et de le renouveler à échéance.

« C'est seulement dans cette seconde étape que la décision doit faire l'objet d'un avis de l'Equipe Pluridisciplinaire avant décision de sanction ».

Le dispositif ainsi mis en place n'est pas conforme aux textes légaux et réglementaires évoqués plus haut, dans la mesure où il instaure la possibilité, pour le conseil départemental, de prononcer et de mettre en œuvre la sanction de la radiation de la liste des bénéficiaires du

RSA, là où ni la loi ni aucun texte réglementaire ne semblent le prévoir, ou autoriser les conseils départementaux à procéder ainsi.

2°) Qui plus est, l'hypothèse à laquelle se réfèrent les services du conseil départemental, d'une difficulté à mettre en place l'orientation du bénéficiaire du RSA, pour un motif qui lui est imputable et n'est pas légitime, est expressément envisagée par les textes qui en aucune manière, ne prévoient la possibilité, alors, d'une radiation.

Il résulte de l'article R.262-65-2 du CASF que l'orientation du bénéficiaire du RSA prévue par l'article L.262-29 du même code, doit intervenir dans les deux mois qui suivent la réception par le conseil départemental, de l'information de l'entrée de l'intéressé dans le champ des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA.

Si, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime de sa part, la décision d'orientation n'a pas pu intervenir dans ce délai, l'intéressé fait l'objet, à cette date, en application du 2° de l'article L. 262-29, d'une orientation vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale. Cette décision lui est notifiée par le président du conseil départemental, avec indication des voies et délais de recours (article R.262-65-3 du CASF).

Une fois l'orientation du bénéficiaire ainsi prononcée, le refus de l'intéressé de se présenter au rendez-vous fixé avec un référent en vue de la conclusion d'un contrat d'engagements réciproques ou de la signature d'un plan personnalisé d'accès à l'emploi, pourra donner lieu à la mise en œuvre de sanctions dans le cadre strict des articles L.262-37, R.262-40 et R.262-68 du CASF.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les réclamants, à supposer que le motif pour lequel ils ne se sont pas rendus à la convocation en vue de définir leur orientation, ne fût pas légitime – ce qui ne paraît pas être le cas s'agissant de l'absence de réception du courrier de convocation - auraient dû faire l'objet d'une orientation vers un organisme/service d'insertion sociale, et en recevoir la notification.

Dans ces conditions, il apparaît que le conseil départemental de A, en prononçant les radiations litigieuses, s'est soustrait à l'application des textes régissant les situations concernées, qui s'imposaient à lui.

En conclusion, il semble que les réclamants ont été irrégulièrement radiés de la liste des bénéficiaires du RSA, et par voie de conséquence injustement privés du versement de certaines allocations de RSA auxquelles ils pouvaient prétendre.

En considération de ces éléments, le Défenseur des droits décide de recommander au conseil départemental de A :

- de rétablir les allocations de RSA dont les intéressés ont été privés à la suite des radiations irrégulières prononcées à leur encontre ;
- de rendre conformes aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, les procédures de radiation du dispositif du RSA mises en œuvre par ses services ;

- à cette fin, de prendre une instruction à l'adresse des services en charge du RSA, rappelant le cadre légal et réglementaire dans lequel toute mesure de sanction – suspension partielle ou totale de l'allocation, radiation du dispositif du RSA - doit impérativement s'inscrire.

Le Défenseur des droits demande au conseil départemental de A de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON