

N° 397946
Département de
Maine-et-Loire

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 5 mai 2017
Lecture du 24 mai 2017

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Dans une décision du 3 octobre 2016, *M. R...* (n° 391211, aux Tables), vous avez jugé qu'une pension alimentaire en nature était une ressource du foyer qui doit être prise en compte pour la détermination des droits au revenu de solidarité active (RSA). Vous avez écarté la thèse, qui figure dans une circulaire ministérielle, selon laquelle les pensions en nature pourraient être neutralisées¹. Après avoir posé le principe de la comptabilisation des pensions en nature, l'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à dire selon quelles modalités elles doivent l'être.

Les faits sont simples. M. C... a bénéficié du RSA en déclarant ne disposer d'aucune ressource. Lors d'un contrôle de la CAF, la mère de l'allocataire a toutefois indiqué qu'elle avait déclaré, au titre de son impôt sur le revenu, fournir à son fils une pension alimentaire en nature, pour un montant de 4 590 euros en 2011 et 3 618 euros en 2012. La CAF a réintégré ces montants, tels qu'ils ont été déclarés par la mère de M. C... au service des impôts, dans les ressources de M. C... . Un indu de plus de 8 000 euros a été généré. Le tribunal administratif, saisi par M. C... , a, d'une part, annulé cet indu, estimant que les montants de pension ne pouvaient pas être pris en compte en totalité, mais seulement en partie, et a renvoyé M. C... devant le département pour le recalcul fin de l'indu. D'autre part, le tribunal a rejeté des conclusions de M. C... à fin de remise gracieuse comme irrecevables, faute de liaison du contentieux. Le département se pourvoit en cassation sur le premier point, en tant – pour simplifier – que le tribunal a raboté l'indu. M. C... forme un pourvoi incident, dirigé contre la même partie du jugement, en tant qu'il n'a pas annulé l'indu purement et simplement. Il élève également des conclusions incidentes contre le rejet de ses conclusions à fin de remise gracieuse.

Examinons d'abord le jugement en tant qu'il a statué sur l'indu.

Contrairement à ce que soutient le département, le tribunal n'a pas méconnu son office en renvoyant M. C... devant le département pour le recalcul de l'indu au vu des motifs de son jugement. De manière générale, si le juge de plein contentieux a la faculté de vider lui-même entièrement le litige, il peut aussi renvoyer le requérant devant l'administration afin qu'elle arrête définitivement sa situation au vu des bases fixées dans le jugement (CE, Sect. 15 déc.

¹ Circulaire n° DGCS/MS/2010/64 du 6 avril 2010 du ministre de la jeunesse et des solidarités actives.

1989, *Ministre c/ Spechinor*, n° 70316, au Recueil). Certes, en matière de RMI/RSA, la rédaction de vos décisions de principe *Mme L...* (Section, n°347114 du 27 juillet 2012) et *Mme G...* (16 décembre 2016, n°389642) ne mentionne cette faculté que lorsque le juge se prononce sur les droits d'un allocataire « pour l'avenir », et non sur un indu. Mais vous n'avez pas entendu écarter cette faculté générale du juge de plein contentieux. Et vous l'avez d'ailleurs vous-même déjà pratiquée en matière d'indu (CE, 19 déc. 2008, *Mme B...*, n° 285689, inédite). Par ailleurs, le jugement attaqué est suffisamment motivé sur ce point.

Venons-en à la question de fond. La difficulté tient à la combinaison de deux règles.

La première règle, issue de votre décision *M. R...* est que la pension alimentaire en nature, comme tout avantage en nature, doit, contrairement à ce qu'indique *M. C...* dans son pourvoi incident, être comptabilisée dans les ressources du créancier d'aliments, et qu'elle doit l'être en principe à sa valeur réelle. En pratique, rappelons que si les CAF ont connaissance de ces pensions c'est souvent par recoupement *ex post* avec leur mention, par le débiteur d'aliments, dans sa déclaration de revenus, en tant que charge déductible (art. 156, II, 2° CGI).

La deuxième règle, à combiner avec la première, est que le code de l'action sociale et des familles prévoit des modalités spécifiques de prise en compte de l'avantage en nature spécifique qu'est la mise à disposition gratuite d'un logement. C'est le fameux « forfait-logement », qui vise à tenir compte du loyer que l'intéressé n'aura pas à payer. L'article L. 262-3 prévoit la prise en compte de l'avantage « *lié à la disposition d'un logement à titre gratuit* ». Selon l'article R. 262-9 du CASF, dans sa rédaction applicable, « *les avantages en nature procurés par un logement occupé soit par son propriétaire ne bénéficiant pas d'APL, soit à titre gratuit par les membres du foyer, sont évalués mensuellement et de manière forfaitaire : / 1° A 12% du montant forfaitaire [du RSA] applicable à un foyer composé d'une seule personne* » (soit 65 euros pour une personne seule).

Précisons, pour couper court à une distinction que tente d'introduire le département entre le simple hébergement (accueillir une personne sous son toit) et la disposition d'un réel logement (sous-entendu d'un logement autonome), que le « forfait logement » recouvre ces deux situations. Les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} décembre 2008 sont très clairs. Et vous l'avez déjà fait jouer, pour l'application des règles en vigueur pour la CMU-C, jumelles de celles applicables au RMI-RSA, en présence d'un simple hébergement à titre gratuit par des parents, au domicile de ceux-ci (CE 12 févr. 2003, *CPAM de Bayonne*, n° 240855, aux T.). Peu importe donc la consistance exacte du « logement » : si la personne a gratuitement un toit, le forfait-logement s'applique.

S'il peut être délicat de combiner ces deux règles – l'obligation de prendre en compte les pensions en nature à leur valeur réelle, l'obligation de prendre en compte l'avantage constitué par la mise à disposition gratuite d'un logement selon le régime du forfait-logement – c'est parce que parmi les multiples composantes de la pension en nature, il peut y avoir la mise à disposition d'un toit. Faut-il évaluer cet avantage au réel – en tant que composante de la pension – ou au forfait – compte tenu des règles spécifiques prévus par les textes pour un avantage de cette nature ?

Il nous semble nécessaire de procéder en deux temps : s'interroger sur l'objet précis de la pension alimentaire ; puis, dans un second temps, selon l'objet de la pension en nature, évaluer les avantages en nature correspondant. Il y a trois cas de figure, les difficultés allant crescendo.

Le premier cas de figure, très simple (et sans doute rare) : si la pension n'a aucune dimension logement, alors il faut juste la prendre en compte pour son montant déclaré aux impôts, « au réel ». Et appliquer le cas échéant, en outre, le forfait-logement.

Le deuxième cas de figure, l'extrême inverse, rare sans doute mais concevable, est celui où la pension a pour objet exclusif la mise à disposition « pure » d'un logement², et se superpose donc parfaitement à l'objet du forfait-logement. Encore faut-il s'entendre, pour détecter ces cas de superposition, sur ce que recouvre le forfait-logement. Son objet est très étroit. L'article R. 262-9 du CASF traite de manière identique le cas du propriétaire occupant son propre logement sans bénéficiaire de l'APL et le cas du tiers hébergé à titre gratuit. Dans les deux cas, le forfait-logement s'applique. Or, pour un propriétaire occupant, le seul avantage est qu'il n'a pas à payer de loyer. Le forfait-logement correspond donc pour l'essentiel à la disposition brute du logement, à l'exclusion des charges³. Toujours est-il que si la pension et le forfait-logement se superposent, il nous semble qu'il faut appliquer le forfait-logement, qui est la modalité spécifique d'évaluation d'un tel avantage expressément prévue par le CASF. *Lex specialis...*

Mais l'on sera en pratique essentiellement confronté à un troisième cas de figure. Le plus souvent, notamment entre un parent et un enfant nourri-logé-blanchi, la pension a un objet composite : elle recouvre le logement, les charges, la nourriture et d'autres frais d'entretien. Les choses se compliquent. Car le risque à éviter, vous l'avez compris, c'est d'éviter de comptabiliser deux fois l'avantage procuré par un logement gratuit, une fois en appliquant le forfait-logement, une fois en tenant compte, en outre, de l'intégralité de la pension en nature déclarée aux impôts.

Comment faire ? En toute rigueur, il n'y a qu'une seule méthode. Il faudrait, au vu des justificatifs fournis par le demandeur, procéder à la ventilation, au sein de la pension, entre la fraction correspondant aux charges d'entretien autres que la fourniture du logement, et sa fraction correspondant à l'avantage dont est constitutive la mise à disposition du logement, et. La première fraction sera alors prise en compte dans l'assiette des ressources du bénéficiaire du RSA « au réel » ; quand à la seconde fraction, elle devra être écrasée au profit du forfait logement.

Cette ventilation sera parfois possible, si les débiteurs d'aliments sont bien organisés. Mais il faut être réaliste : ce sera souvent une gageure. Notamment parce que l'administration fiscale accepte que les parents abritant un enfant sous leur toit procèdent à une déduction forfaitaire, sans aucun justificatif, à un montant calé sur celui retenu pour

² La pension peut, dans certains cas, se résumer à cette composante - et être déductible fiscalement (CE, 18 déc. 1991, *d'A...*, n° 74860, aux Tables, s'agissant d'une pension consistant en la mise à disposition gratuite d'un logement à l'autre époux).

³ Pour le tiers hébergé, il recouvre aussi la prise en charge par le propriétaire de la taxe d'habitation ou de l'assurance habitation correspondante (en ce sens, cf. CE, 15 avr. 2015, Dépt de la Dordogne, n° 369289).

l'évaluation des frais d'accueil des personnes âgées de plus de 75 ans. Par ailleurs, la mise à disposition d'un logement gratuit est un avantage difficilement valorisable économiquement, surtout lorsqu'il s'agit d'un simple hébergement sous le toit des parents, et non d'un logement autonome dont la valeur locative pourrait être approchée. Bref, l'évaluation d'une pension en nature est, dans la majorité des cas que l'on rencontrera, nécessairement globalisante et approximative. Le tri est impossible.

Dans cette hypothèse, où la pension est composite et où la ventilation n'est pas faite, nous vous proposerons une solution simple : prendre en compte le montant déclaré par les débiteurs d'aliments, ou le montant qu'ils comptent déclarer, qui devra être réputé inclure, intégrer le forfait-logement. Cette solution ne contredit pas selon nous l'exigence, découlant de l'article R. 262-9, d'évaluer l'avantage-logement selon des modalités spécifiques. Car ce que nous proposons, c'est seulement de poser une présomption simple, qui peut être renversée : en l'absence d'élément contraire, la composante « logement » de la pension doit être présumée avoir été valorisée au même niveau que le forfait-logement.

L'inconvénient de cette solution est qu'elle est sans doute moins favorable que ce à quoi conduirait une ventilation fine, compte tenu du montant très bas du forfait-logement ; certes, mais elle a le mérite d'être la seule praticable lorsque la ventilation s'avère impossible. Et elle évite les ruptures d'égalité entre les créanciers d'aliments qui perçoivent leur pension en espèces (pour lesquels la prise en compte intégrale va de soi) et ceux qui la perçoivent en nature.

Venons-en au cas d'espèce : pour censurer le raisonnement suivi par la CAF – qui a pris en compte l'intégralité du montant déclaré par la mère de M C... aux impôts - le tribunal a relevé que M. C... était hébergé gratuitement au domicile de sa mère et qu'il convenait donc d'évaluer cet avantage selon les règles du forfait-logement. Cette conclusion n'est valable que si la pension recouvrait exclusivement la mise à disposition du logement. Mais le tribunal a omis de rechercher quel était l'objet de la pension – étape préalable, nous l'avons dit. Il nous semble donc avoir commis une erreur de droit. En outre, il ressort du dossier que la pension couvrait pour l'essentiel des charges autres que de logement, la prise en charge de frais accessoires (dépenses de nourriture, quote-part des dépenses d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage).

Nous vous proposons donc de faire droit au pourvoi du département, de casser le jugement en tant qu'il s'est prononcé sur l'indu, et de renvoyer l'affaire au tribunal.

Nous vous proposerons également de casser le jugement en tant qu'il a rejeté comme irrecevables les conclusions de M. C... à fin de remise gracieuse. Le TA a estimé que M C... n'avait pas préalablement demandé la remise gracieuse au département, et que ces conclusions directement portées devant le tribunal étaient, faute de liaison du contentieux, irrecevables. Il est vrai que l'on pouvait douter de l'objet de la réclamation dont M. C... a saisi l'administration : elle valait assurément RAPO pour l'indu ; il était moins évident d'y détecter une demande de remise gracieuse. Mais, lorsqu'il a répondu à cette réclamation, par sa décision du 31 juillet 2013, le président du conseil général a expressément refusé d'accorder la remise gracieuse. Le contentieux a donc été lié. En jugeant le contraire, le tribunal s'est mépris sur la portée de cette décision du 31 juillet 2013.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation totale du jugement, au renvoi de l'affaire et au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.