

N° 404185

M. B...

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 5 mai 2017

Lecture du 24 mai 2017

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Le présent dossier vous conduira à apporter des précisions sur les relations, rarement simples, entre assurance-vie et aide sociale, dans le contexte particulier de l'APA.

M. A... B..., dont le GIR (groupe iso-ressources) est de niveau 1 est résident en EHPAD. Il a demandé fin 2013 à bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui touche depuis avril 2014. Lorsqu'elle est attribuée en établissement l'APA vient couvrir une partie du tarif « dépendance ». Une partie seulement, car une « participation » personnelle, calculée nous y reviendrons en fonction des ressources du résident, reste à la charge de celui-ci. Le président du conseil général de Charente-Maritime a fixé la participation de M. B... à 8,45 euros par jour. Mais M. B... estime que le département a pris en compte de manière erronée un contrat d'assurance-vie, et que cette erreur l'a conduit à surévaluer ses ressources. M. B... a saisi la CDAS puis la CCAS, et se pourvoit désormais en cassation devant vous.

Nous ferons deux rappels sur le fonctionnement de l'assurance-vie – plus précisément sur les contrats « en cas de vie » - et sur leur fiscalité.

Premier rappel : par un contrat d'assurance-vie¹ « en cas de vie », l'assureur s'engage, en contrepartie du paiement de primes par le souscripteur, à lui verser au terme du contrat, s'il est en vie, un capital ou une rente. Pendant la durée du contrat, l'épargne correspondant aux primes versées n'est pas dormante : elle porte intérêts, dans des conditions variables selon le support du contrat². Mais le souscripteur n'a pas la disposition des sommes placées et des intérêts capitalisés. Il peut cependant, avant le dénouement du contrat en capital ou en rente, procéder à des rachats de tout ou partie des sommes placées, à un prix déterminé par le contrat. Lorsqu'il procède à un rachat, le souscripteur récupère une partie du capital initial, et une partie des intérêts produits.

Deuxième rappel, sur la fiscalité des revenus tirés de l'assurance-vie. C'est une question complexe – et nous n'en donnerons que quelques aspects. C'est le produit du contrat, c'est-à-dire le revenu effectivement perçu par le souscripteur grâce au contrat, qui est imposé (art. 125-0 A du code général des impôts). Cela signifie que pendant la durée du contrat, aucun impôt n'est en principe du, alors même que le contrat génère des intérêts. Il en va

¹ Code des assurances, art. L. 132-1 et s.

² En fonction du support du contrat, en euros ou en unités de compte.

différemment en cas de rachat : dans ce cas, la fraction du rachat correspondant aux intérêts perçus constitue le produit imposable. Le souscripteur a une option : ce produit est soit intégré dans le barème progressif de l'IR, soit soumis à un prélèvement libératoire³. Enfin, au terme du contrat, le produit total est imposé (la somme des intérêts, ou le solde s'il y a eu des rachats partiels).

Toutes les pièces du puzzle sont en place : il y a un capital, les intérêts qu'il génère, et le produit perçu par le souscripteur. Que faut-il intégrer dans les ressources du bénéficiaire de l'APA ? Dans ce dossier, toutes les solutions ont été envisagées – une seule est correcte.

En l'espèce, M. B... a souscrit son assurance-vie en 2009. Il l'a abondé en une fois par le fruit de la vente de sa maison, soit 250 000 euros. Dès avril 2009, M. B... a mis en place un plan de rachats partiels, pour environ 7 500 euros par an.

Le président du conseil départemental a pris en compte, pour calculer sa participation à l'APA, les intérêts générés dans l'année précédant la demande d'APA, en 2013, soit 5 780 euros. La commission centrale d'aide sociale, dans une décision quelque peu contradictoire, semble avoir à la fois validé le raisonnement du département, tout en indiquant qu'il fallait tenir compte de la valeur en capital du contrat en lui appliquant les 3 % prévus pour les biens dormants. M. B... demande que soit seulement pris en compte le produit imposable de ses rachats, soit 1 176 euros en 2012, ainsi qu'il figure sur son avis d'imposition fourni lors de sa demande d'APA.

Les textes tranchent le litige en faveur de la thèse de M. B...

L'article L. 232-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que la participation du bénéficiaire est calculée « *en fonction de ses ressources, déterminées dans les conditions fixées aux articles L. 132-1 et L. 132-2* » - qui sont les dispositions générales applicables à la détermination des ressources des postulants à l'aide sociale. L'article L. 132-1 du CASF prévoit la prise en compte des « *revenus professionnels et autres* », d'une part, « *et de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire* », d'autre part. L'article R. 132-1, bien connu, pris pour l'application de l'article L. 132-1, prévoit que les « *biens non productifs de revenu (...) sont considérés comme procurant un revenu annuel égal à (...) 3 % du montant des capitaux.* »

Cependant – et c'est le nœud du quiproquo selon nous – le pouvoir réglementaire a prévu, en matière d'APA, des dispositions réglementaires spécifiques, qui viennent préciser, et restreindre, le renvoi fait par l'article L. 232-8 du CASF aux règles générales d'évaluation des ressources des postulants à l'aide sociale. L'article R. 232-5 du même code dispose que pour le calcul de la participation « *il est tenu compte : / 1° Du revenu déclaré de l'année de référence tel que mentionné sur le dernier avis d'imposition ou de non-imposition, des revenus soumis au prélèvement libératoire en application des articles 125-0 A et 125 D du code général des impôts (...); / 2° Des biens ou capitaux qui ne sont ni exploités ni placés, selon les modalités fixées à l'article R. 132-1. (...)* » - c'est-à-dire la règle des 3 %.

Il résulte de ces dispositions que la CCAS, tout d'abord, ne pouvait pas, sans commettre d'erreur de droit, regarder le contrat d'assurance-vie de M. B... comme un capital « ni exploité ni placé », et par suite lui appliquer le 2°. Il est vrai que la commission

³ De taux décroissant avec l'ancienneté du contrat.

s'est bornée à reproduire l'une des décisions de votre 1^{ère} sous-section jugeant seule, CE, 7 juin 2010, *Mme E...*, n° 321577. Cette décision, rendue en matière d'APA, relève qu'un contrat d'assurance-vie relevant des articles L. 132-12 et L. 132-13 du code des assurances se caractérise notamment par une créance que détient le souscripteur à l'égard d'un assureur qui s'oblige à lui verser, « en cas de vie », un capital ou une rente. Vous en avez déduit que ce contrat doit être regardé comme relevant des « *biens non productifs de revenus* » au sens de l'article L. 132-1, ainsi que des « *biens ou capitaux qui ne sont ni exploités ni placés* » au sens de l'article R. 232-5 – et qu'il fallait lui appliquer la règle des 3 %. La logique sous-jacente est que les revenus sont différés en sortie de contrat.

Mais ce précédent ne nous convainc pas entièrement, en tout cas il n'est pas transposable ici, pour trois séries de raisons.

La première, c'est qu'il miroite avec la solution que vous avez retenue, en dehors de l'APA, pour les autres formes d'aide sociale. Vous avez jugé, en présence de contrats d'assurance-vie ou d'autres formes de placement, que « *l'ensemble des revenus procurés par le placement de capitaux doit être pris en compte pour l'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale, sans qu'y fassent obstacle ni la circonstance que ces revenus seraient capitalisés et, à ce titre, temporairement indisponibles, ni les dispositions du code des assurances définissant le régime des contrats d'assurance sur la vie* » (CE, 15 mai 2006, *C...*, n° 270715, B ; CE, 15 mai 2002, *D...*, B ; 1^{ère} SSJS CE 19 sept. 2007 Association tutélaire en faveur des personnes handicapées, n° 277830, C). Nous comprenons cette formulation, qui semble avoir fait l'objet d'interprétations variables par les juges du fond ou l'administration (v. la réponse ministérielle, publiée au JO le 5 avr. 2016 p. 2690, à la question n° 84436), comme impliquant, non pas d'appliquer la règle des 3 %, mais de prendre en compte les intérêts capitalisés, alors même qu'ils ne seraient pas effectivement perçus. Et donc de traiter l'assurance-vie comme un capital placé, productif de revenus. L'idée sous-jacente est la subsidiarité de l'aide sociale : la collectivité publique ne doit pas payer pour le choix de gestion du bénéficiaire, qui choisit de ne rien retirer, temporairement de son placement.

Nous n'excluons pas que cette ligne de jurisprudence puisse être un jour réexaminée, car il reste à nos yeux quelques angles morts, dont la possible prise en compte à deux reprises des mêmes ressources (lorsque les intérêts sont générés, lorsqu'ils sont perçus). Mais pour l'heure, si tel est bien le sens de ces décisions fichées, qui de traiter l'assurance-vie à l'instar de tout autre capital placé, nous ne voyons pas de bonne raison de traiter différemment l'APA.

Une deuxième raison pour revenir sur la décision *Mme E...* de 2010 est que la lettre de l'article R. 232-5 – article propre à l'APA, est encore plus claire que les dispositions des articles L. 132-1 et R. 132-1. Autant la notion de bien productifs ou non de « revenus » peut se prêter à interprétation : qu'est-ce qu'un revenu au sens de l'aide sociale ? le revenu disponible entre les mains, ou tout revenu ? Autant la notion de capital « placé » ou « non placé », au sens de l'article R. 232-5, nous paraît univoque : l'assurance-vie est un placement.

Une troisième raison est en tout état de cause propre à l'espèce. Indépendamment du point de savoir si les intérêts qu'il générerait au niveau de l'assureur suffisaient à le regarder comme exclu du 2^o, le contrat d'assurance-vie de *M. B...* était incontestablement productif de revenus à un autre titre, compte tenu des rachats partiels effectués par le souscripteur. Et sauf à entrer dans des distinctions d'une trop grande subtilité, nous verrions mal un même capital relever à la fois du 1^o et du 2^o - ils ont été conçus comme mutuellement exclusifs.

Après cassation, vous pourrez ensuite censurer l'inexacte application des textes par le président du conseil départemental. L'article R. 232-5 du CASF, on l'a dit, est exhaustif. On ne peut intégrer que deux choses : 1°, les revenus déclarés figurant sur l'avis d'imposition ou soumis à prélèvement libératoire ; et, 2°, pour les capitaux non placés le revenu fictif de 3%. Dès lors que le contrat de M. B... ne relève pas du 2°, les revenus qu'il génère ne peuvent être pris en compte que si et dans la mesure où ils relèvent du 1°. Et la lettre du 1° ne laisse place à aucune hésitation : le président du conseil départemental ne pouvait pas intégrer dans les ressources de M. B... les intérêts générés par le contrat en 2013 (5 780 euros), mais seulement le produit des rachats partiels, figurant dans l'avis d'imposition de M. B..., pour un montant inférieur.

La pratique du département de Charente-Maritime n'est peut-être pas isolée. Ainsi qu'il ressort de questions parlementaires (Pierre Cardo, question écrite n° 3268, JO AN 23 sept. 2002), certains départements ont, lors de la mise en place de l'APA, continué sur leur lancée et réclamé aux demandeurs de l'APA, comme pour les autres formes d'aide sociale, un relevé des capitaux placés, afin de prendre en compte les fruits réels des placements, alors même que le bénéficiaire n'en disposerait pas, dans la logique de votre jurisprudence C...-D... Mais en matière d'APA, il existe des textes spécifiques qui imposaient de s'écarter de cette logique. Votre décision le rappellera utilement.

Une dernière question doit être tranchée. M. B... semble soutenir, sans y tenir vraiment, que les revenus tirés de son assurance-vie devraient être entièrement neutralisés au titre du 2^{ème} alinéa de l'article L. 232-8 du CASF. Cette disposition prévoit que « *Les rentes viagères ne sont pas prises en compte pour le calcul des ressources de l'intéressé lorsqu'elles ont été constituées en sa faveur par un ou plusieurs de ses enfants ou lorsqu'elles ont été constituées par lui-même ou son conjoint pour se prémunir contre le risque de perte d'autonomie.* » Il est certes possible que M. B... ait souscrit son contrat, et prévu ces rachats, dans la finalité prévue par l'article L. 232-8, à savoir se prémunir contre le risque de perte d'autonomie. Mais la neutralisation n'est prévue par la loi que pour les revenus poursuivant cette finalité et prenant la forme de « *rentes viagères* ». Or un plan de rachat, aussi planifié et régulier soit-il, ne saurait être assimilé à une « *rente viagère* », ne serait-ce que parce que sa limite n'est pas le décès du bénéficiaire – condition de tout contrat viager – mais l'épuisement du contrat.

Par ces motifs nous concluons à la cassation de la décision attaquée de la commission centrale d'aide sociale, au règlement au fond, à l'annulation de la décision de la commission départementale d'aide sociale et au renvoi de M. B... devant le département afin qu'il ne soit tenu compte, pour le calcul de sa participation, que des seuls revenus tirés de son contrat d'assurance-vie qui ont été soumis à l'impôt sur le revenu.