

N° 398563
MINISTRE DU LOGEMENT ET DE
L'HABITAT DURABLE
c/ M. P...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 5 mai 2017
Lecture du 21 juillet 2017

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Le pourvoi du ministre n'est pas tardif, le jugement qu'il conteste ne lui ayant pas été notifié. Par ailleurs, bien que seule la caisse d'allocations familiales ait été mise en cause devant les juges du fond, vous devriez admettre sa qualité à se pourvoir en cassation, sans l'obliger à former opposition au jugement.

Vous avez en effet admis (26 janvier 1994, *min. de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace c/ Mme A...*, n°130263, T. 863, 1029, 1146), que l'Etat puisse faire appel d'un jugement rendu en matière d'aide personnalisée au logement (APL) à la demande de la caisse d'allocations familiales. Jacques Arrighi de Casanova exposait dans ses conclusions que cette exception très dérogoratoire aux règles de procédure était impliquée par la répartition originale des compétences de l'Etat et de la caisse d'allocations familiales en matière d'APL, laquelle subsiste, et il paraît de bon sens d'appliquer cette exception de manière symétrique selon que la caisse était en demande ou en défense (cf aussi 18 octobre 1993, *min. de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace c/ Mme B...*, n° 134323, inéd.).

Le litige est né du rejet de la demande d'APL de M. P.... Le tribunal administratif de Rennes a annulé ce refus, au motif que la caisse d'allocations familiales avait eu tort, pour l'appréciation de ses droits, de ne prendre en compte aucun de ses trois enfants nés de deux lits successifs et des mères desquelles M. P... est séparé.

L'article R. 351-8 du code de la construction et de l'habitation dispose que « Sont considérés comme personnes à charge au sens des titres III à V du présent livre, sous réserve qu'ils vivent habituellement au foyer : / 1° Les enfants ouvrant droit aux prestations familiales et ceux qui, bien que n'ouvrant pas droit à ces prestations, doivent être considérés comme à charge au sens des 1° et 2° de l'article L. 512-3 et de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale et ont un âge inférieur à l'âge limite fixé au premier alinéa de l'article D. 542-4 du code de la sécurité sociale en application du dernier alinéa de l'article L. 512-3 du même code .»

Pour l'application de ces dispositions, le tribunal administratif a jugé « qu'il y a lieu d'examiner, dans le cadre de procédures de séparation ou de divorce, lequel des deux parents a la charge effective d'entretien et d'éducation des enfants mineurs nés de leur union et chez

lequel des deux l'enfant réside habituellement ; que lorsque l'enfant mineur réside de façon égale chez chacun des parents séparés, divorcés ou en instance de séparation ou de divorce, l'enfant doit être réputé à la charge de chacun de ses parents (...) mais n'ouvre droit pour chacun d'eux à l'aide personnalisée au logement qu'au titre de six mois de l'année ».

En l'espèce, il a estimé que les deux premiers enfants nés en 1996 et 1998 ne vivaient pas habituellement au foyer de M. P... car ils n'y sont accueillis que pour les vacances scolaires.

En revanche, il a retenu comme y vivant habituellement et donc à charge, pour une moitié de l'année, sa fille née en 2006, accueillie en résidence par son père en garde alternée. La caisse d'allocations familiales n'ayant pas tenu compte de la charge de cet enfant pour vérifier les droits de M. P..., le tribunal a annulé sa décision de refus.

Contre ce jugement, le pourvoi du ministre invoque deux erreurs de droit. La première résulterait d'une violation du principe de l'unicité de l'allocataire.

Mais ce principe est un principe qui régit les prestations familiales. Il est en effet posé à l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale, selon lequel « 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 ». Il s'agit d'une condition définie par le pouvoir réglementaire pour l'application du principe posé à l'article L. 513-1 aux termes duquel « Les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ».

Or l'aide personnalisée au logement, régie par le code de la construction et de l'habitation, n'est pas au nombre des prestations familiales énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale.

L'article L. 351-2-1 du code de la construction et de l'habitation renvoie certes ses conditions d'attribution à celles qui figurent au I de l'article L. 542-2 du même code pour l'allocation de logement familiale, mais ce renvoi ne suffit pas en faire une prestation familiale, ni à rendre applicable l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale : il s'agit d'un renvoi étroitement circonscrit à la nature des conditions d'attribution de la prestation, qu'il revient à la loi de définir, à savoir le montant du loyer, les ressources et le patrimoine de la personne, les caractéristiques du logement et ses « conditions de peuplement ».

De même, au niveau réglementaire, l'article R. 351-8 du code de la construction et de l'habitation renvoie à l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale, ce dont il se déduit que les critères d'effectivité et de permanence de la charge des enfants à prendre en compte s'appliquent pour l'attribution de l'APL. Mais ces critères n'entraînent pas nécessairement la règle de l'allocataire unique, et ne sont pas non plus incompatibles avec une résidence habituelle mais discontinue puisque l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale qui pose la règle de l'unicité la dissocie précisément de la notion de charge effective et permanente, de même que du lieu de vie de l'enfant : « *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* ».

Le ministre soutient en second lieu que le tribunal administratif aurait en tout état de cause retenu une interprétation erronée du caractère habituel de la vie des enfants au foyer posé comme critère à l'art. R. 351-8 du code de la construction et de l'habitation.

Selon le ministre, un enfant qui ne vit qu'une moitié du temps chez l'un de ses parents n'y vivrait pas habituellement.

Ce raisonnement ne saurait être retenu tel quel. Il aboutirait à ce qu'un enfant en garde alternée strictement paritaire ne puisse être retenu comme enfant à charge par aucun de ses deux parents, alors que bien évidemment sa résidence chez l'un et chez l'autre la moitié du temps engendre chez l'un et chez l'autre des charges de logement importantes, et peut aboutir en réalité à doubler les charges de logement assumées par ses parents – ce type d'alourdissement des charges globales est un facteur d'appauvrissement des parents séparés.

Le tribunal administratif ne paraît pas avoir commis d'erreur de droit en obligeant au contraire la caisse d'allocations familiales à prendre en compte au titre des charges du demandeur de l'APL un enfant en garde alternée.

On peut se demander s'il n'a pas d'ailleurs adopté une interprétation exagérément respectueuse des deniers publics en admettant néanmoins qu'un enfant en garde alternée à parité de temps soit pris en compte « pour six mois de l'année », ce qui paraît impliquer plus généralement que la garde alternée conduite à prendre en compte l'enfant à proportion du temps qu'il passe chez le parent demandeur de l'APL, si cette proportion ne devient pas si faible qu'elle ne présente plus en réalité un caractère habituel.

Cette « proratisation » a été décidée par le pouvoir réglementaire en ce qui concerne les allocations familiales, aux articles R. 521-2 et R. 521-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoient qu'en cas de séparation des parents, et à défaut d'accord sur la désignation d'un allocataire unique, chacun peut se voir reconnaître la qualité d'allocataire sur demande ou par défaut, en comptant chaque enfant en résidence alternée pour 0,5 et chacun des autres enfants à charge pour 1.

Mais elle n'est prévue par aucun texte pour l'APL.

Et cette différence avec les prestations familiales n'est pas choquante, compte tenu de la différence d'objet entre ces prestations, qui doivent contribuer aux charges générales d'entretien de l'enfant, et l'APL, qui n'est pas directement dirigée vers la prise en charge des besoins de l'enfant, mais est une aide aux charges de la résidence principale. Or, le parent qui doit accueillir de manière seulement habituelle un enfant a en réalité besoin de capacités d'accueil aussi importantes que s'il devait l'accueillir chaque jour de l'année. Certes, la disponibilité de sa chambre pendant l'absence de l'enfant peut donner lieu à location intermittente ou sous-location autorisée par le propriétaire, mais les revenus qui en sont tirés entrent alors dans le calcul des ressources.

Le juge paraît donc devoir se limiter, en l'état des textes, à admettre la prise en compte des enfants en garde alternée sans que celle-ci soit réduite au prorata de la durée de résidence au domicile du parent qui demande de l'APL.

Par ces motifs, vous rejetez le pourvoi du ministre.