

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Quels revenus prendre en compte pour le calcul des droits aux RSA des travailleurs indépendants ? C'est la première fois que la question vous est posée.

1. Dès l'époque du RMI, le législateur et le pouvoir réglementaire ont eu conscience de la nécessité de fixer des règles spécifiques les concernant, compte tenu de l'instabilité de leurs revenus et de la difficulté à les déterminer. Le constat est toujours vrai avec le RSA mais les enjeux ont pris de l'ampleur : un grand nombre de travailleurs indépendants sollicitent en effet le bénéfice de cette allocation qui tient lieu, pour beaucoup, de revenu complémentaire voire de revenu de remplacement faute pour le système d'assurance chômage de pouvoir leur en procurer (comme le relevait le rapport du HCFiPS d'octobre 2016 sur la protection sociale des non salariés et son financement).

Les derniers textes intervenus en ce domaine, à la fin de la précédente législature, ont d'ailleurs facilité les choses aux travailleurs indépendants. La loi de finances pour 2017 a ainsi supprimé, à l'article L. 262-7 du code de l'action sociale et des familles, les deux conditions d'éligibilité au RSA qui leur étaient jusqu'alors imposées, tenant, d'une part, à ce qu'ils n'aient pas de salarié et, d'autre part, à ce qu'ils ne dépassent pas un certain niveau de chiffre d'affaires ; conditions préalables que le législateur a finalement jugé inutiles (v. les travaux préparatoires de l'article 87 de la loi - article 49 du projet de loi). Un décret (n° 2017-811) du 5 mai 2017 a ensuite permis la prise en compte des revenus aussi contemporains que possible de la demande d'allocation afin d'éviter des décalages dans le temps de nature à exclure certains bénéficiaires dont la situation se serait dégradée, ce qui n'est pas sans faire écho à une autre affaire du rôle de cet après-midi (26 décembre 2018, Mme V..., n°420104).

L'affaire qui se présente à vous aujourd'hui, concernant M. F..., exploitant un bar-restaurant et qui a eu quelques déconvenues avec le département du Calvados en 2016 sur l'évaluation de ses revenus, relève du droit antérieur, mais qui n'a pas évolué sur les questions qu'elle pose et auxquelles vous aurez la satisfaction de pouvoir apporter des réponses qui resteront utiles pour l'avenir.

2. Les règles de calcul du RSA effectivement dû à chaque travailleur indépendant qui en fait la demande ont toujours été renvoyées par le législateur au pouvoir réglementaire. Elles sont regroupées dans un paragraphe du code de l'action sociale et des familles consacré spécialement à cette question. On y distingue deux sous-ensembles.

Le premier, regroupant les 5 premiers articles -numérotés R. 262-18 à R. 262-22-, correspond **aux règles de calcul elles-mêmes**, définies de manière assez précise.

Ces dispositions prévoient ainsi la prise en compte des bénéfices industriels et commerciaux et non commerciaux entendus comme les « *résultats ou bénéfices déterminés en fonction des régimes d'imposition applicables au titre de la pénultième année* » auxquels s'ajoutent « *les amortissements et les plus-values professionnels* » (sauf pour ceux qui relèvent du micro-social : art. R. 262-19), sans déduction des frais professionnels (art. R. 262-20 mais uniquement pour ceux qui relèvent de l'art. 60 CGI), abstraction faite des déficits catégoriels et des moins values de l'année de référence et des déficits des années antérieures. Une revalorisation est ensuite appliquée pour tenir compte du décalage entre l'année de la déclaration et celle de l'ouverture du droit (art. R. 262-21). Il ne reste plus qu'à diviser le revenu annuel ainsi calculé par 4 pour obtenir le revenu trimestriel (R. 262-22) et le tour est joué.

Mais les textes ne s'en tiennent pas là. Cette division du code comporte trois autres articles R. 262-23 à R. 262-25, c'est l'autre sous-ensemble, qui fixe **des règles de compétence et de procédure** pour déterminer le revenu à prendre en compte. Ils désignent le président du conseil départemental pour assurer cette tâche en précisant, d'une part, qu'il tient compte, soit à son initiative, soit à la demande de l'intéressé, des éléments de toute nature relatifs aux revenus professionnels de l'intéressé (R. 262-23) et, d'autre part, qu'en l'absence de déclaration ou d'imposition d'une ou plusieurs activités non salariées, il lui revient d'évaluer le revenu au vu de l'ensemble des éléments d'appréciation fournis par le demandeur (R. 262-24).

La juxtaposition de règles de calcul, très précises, et de ces prérogatives du président du conseil départemental dans la détermination du revenu à prendre en compte amène inévitablement la **question des marges dont il dispose** à cet égard. Et le cas de M. F... l'illustre parfaitement.

3. Alors qu'il avait joint à sa demande de RSA sa déclaration faisant apparaître des revenus lui permettant d'obtenir le bénéfice de l'allocation - ses bénéfices industriels et commerciaux étant même négatifs vu la situation de son bar-restaurant - ce revenu lui a néanmoins été refusé après que le président du conseil départemental eût réintégré dans ces revenus l'équivalent monétaire des dépenses de logement et d'alimentation du foyer qu'il estimait avoir été directement prises en charge par l'entreprise, située dans les mêmes locaux que l'habitation. Ayant plaidé en vain sa cause dans le cadre du RAPO, l'intéressé a eu plus de succès devant le tribunal administratif de Caen qui a annulé la décision rejetant son RAPO et, avec elle, la réintégration de ces dépenses dans ses ressources. Pour statuer ainsi, le tribunal a d'abord affirmé qu'en principe « *le bénéfice à retenir est celui qui a été déclaré pour établir les bases de l'impôt sur le revenu* » puis, qu'en l'espèce, le président du conseil départemental n'avait pas « *pris en compte ses revenus professionnels relevant de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux de l'année 2014 mais les prélèvements effectués par l'intéressé sur son exploitation durant l'année 2014 qui n'avaient pas été comptabilisés* ».

Le pourvoi du département du Calvados critique les deux éléments du raisonnement.

Il reproche d'abord au tribunal d'avoir affirmé qu'en principe ce sont les BIC déclarés pour l'impôt sur le revenu qui doivent être retenus. Mais c'est ce qui résulte des règles de que nous avons rappelées il y a quelques instants, qui partent bien des ressources déclarées au titre

de l'impôt sur le revenu même si elles font ensuite l'objet, comme on l'a vu aussi, d'un certain nombre de retraitements. Et on ne peut considérer que le tribunal les auraient omis ou aurait entendu regarder le montant déclaré comme une référence incontestable dès lors qu'il a eu la prudence d'assortir ses énonciations d'un « en principe ».

Le département reproche ensuite au tribunal d'avoir jugé que son président ne pouvait procéder à la réintégration pratiquée des dépenses de logement et d'alimentation du foyer qui n'avaient pas été portées sur sa déclaration. Il faut admettre qu'on peine à comprendre comment les juges du fond ont pu s'en tenir à une position aussi fermée alors qu'il ressort des textes réglementaires précités une compétence du président du conseil départemental dans la détermination des ressources des travailleurs indépendants, que l'on peut difficilement réduire à celle des opérations matérielles de calcul ou même d'une chambre d'enregistrement de leurs résultats. Et l'évolution ultérieure des textes confirme d'ailleurs cette approche : la possibilité nouvellement introduite par le pouvoir réglementaire de prendre en compte les revenus du trimestre précédant la demande de RSA étant subordonnée à l'accord du président du conseil départemental, qui semble ainsi disposer d'une marge d'appréciation à cet égard.

Il est vrai que l'on pourrait néanmoins hésiter à lui reconnaître une trop grande liberté sur la détermination des revenus des intéressés, alors que les règles de calcul ont été fixées par le pouvoir réglementaire national et que la décision qu'il a prise en l'espèce a tout de même eu pour effet de porter de 0 à 400 euros les ressources de l'intéressé et de le priver du RSA. Mais, indépendamment du fait que les départements sont sans doute attachés à leur marge d'appréciation sur l'un des rares paramètres de l'allocation qui n'est pas totalement commandé par les textes, il nous semble que cette marge est indispensable : les situations des travailleurs indépendants sont en effet très diverses et il y a forcément une part d'approximation et donc d'appréciation dans la détermination de leur revenus.

L'admission d'une telle marge d'appréciation dans son principe n'implique en rien celle d'un pouvoir discrétionnaire au président du conseil départemental, puisque le juge de plein contentieux du RSA sera amené à contrôler son appréciation en cas de litige ; contrôle qui pourra reposer sur des éléments objectifs : ceux que le département lui-même fournira pour justifier de son analyse et qui devront être confrontés à ceux avancés par le bénéficiaire ou le candidat au bénéfice de l'allocation. La présente affaire montre d'ailleurs que les départements se font souvent assister de services spécialisés et le résultat auquel celui du Calvados est parvenu ici n'est pas contesté en tant que tel : le débat portant principalement sur la possibilité même, pour le président du conseil départemental, de ne pas s'en tenir à la déclaration de l'intéressé.

Et il y a d'autant moins de difficulté à admettre l'opération à laquelle le président du conseil départemental a procédé en l'espèce qu'elle ne repose pas sur une règle qu'il se serait lui-même fixé mais sur une disposition réglementaire du code de l'action sociale et des familles. Il s'agit de l'article R. 262-6 selon lequel : « *Les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent, sous les réserves et selon les modalités figurant au présent chapitre, l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature...* ». Certes, cet article ne figure pas dans la division du code spécialement applicable aux travailleurs indépendants mais dans une division de portée générale qui a bien vocation à s'appliquer à ces travailleurs là aussi, aucune disposition qui leur est propre ne pouvant être regardée comme en écartant l'application.

Nous pensons donc que le président du conseil départemental pouvait bien légalement réintégrer dans les ressources de l'intéressé ce qui n'était autre qu'un avantage en nature. Et la circonstance que cette mutualisation des dépenses du bar-restaurant et du foyer se soit imposée de fait à l'intéressé n'y change rien. Il n'est pas question ici de remettre en cause la légitimité de cette mutualisation mais de réintégrer l'équivalent monétaire de ces dépenses dans la base ressources du RSA.

PCMNC à l'annulation des articles 1^{er} et 2 du jugement, au renvoi de l'affaire dans cette mesure au tribunal et au rejet du surplus des conclusions.