

N° 458595

Centre d'action sociale de la Ville de Paris

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Lecture du 7 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. A... SKZRYERBAK, Rapporteur public

L'assurance sur la vie a longtemps été regardée comme une spéculation amoralisée sur la mort. Elle a pris son essor au XIX^{ème} siècle après que le Conseil d'Etat a reconnu son caractère licite dans un avis du 28 mai 1818 qui indique que ce contrat est « plus digne de protection que le contrat de rente viagère, puisque l'une est trop souvent le résultat de l'égoïsme et de la cupidité, tandis que l'autre ne peut naître que d'un sentiment généreux et bienveillant qui porte le souscripteur à s'imposer des sacrifices annuels pour assurer aux objets de son affection un bien-être et une aisance dont sa mort pourrait les priver ». Cet altruisme n'est sans doute plus le principal moteur de l'assurance-vie, qui est aujourd'hui un placement banal puisque 40 % des ménages en détiennent une¹. De manière peut-être peu intuitive, il se trouve parmi ces ménages des bénéficiaires de l'aide sociale et vous avez eu à dire, à plusieurs reprises, dans quelles conditions leur assurance-vie doit être prise en compte dans l'appréciation de leurs ressources.

Les dispositions générales du code de l'action sociale et des familles n'envisagent la prise en compte du patrimoine qu'à raison des revenus qu'il procure ou qu'il aurait pu procurer. L'article L. 132-1 dispose qu'« *il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale, des revenus professionnels et autres et de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire* ». L'article R. 132-1 précise que « *les biens non productifs de revenu (...) sont considérés comme procurant un revenu annuel égal à (...) 3 % du montant des capitaux* ». Vous classez les assurances-vie dans la catégorie des biens productifs de revenus. Vous jugez depuis une décision A... de 2006², 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 fasse obstacle la circonstance que ces revenus seraient

¹ Insee Première, n° 1899, mai 2022

² CE, 15 mai 2006, A..., n°270715, B

capitalisés et, à ce titre, temporairement indisponibles. Il s'agit, selon les conclusions du président Stahl, de s'assurer que les choix d'investissement effectués par les postulants à l'aide sociale n'aient pas de répercussion sur le montant d'une aide conçue comme subsidiaire. La même solution avait été appliquée en matière d'épargne retraite par une décision D... de 2002³. Vous avez précisé, dans une décision V... de février dernier⁴, que les intérêts produits par un placement financier doivent être intégralement pris en compte au titre des ressources du mois au cours duquel ils sont perçus, sans qu'il y ait lieu, pour les autres mois, de traiter le capital placé comme un bien non productif de revenus.

Ces règles sont souvent mal comprises par les intéressés, comme l'a relevé votre récente étude sur les conditions de ressources dans les politiques sociales⁵, dans un style moins savoureux qu'en 1818. Une des difficultés vient de la déconnexion avec le traitement fiscal. En effet, les revenus procurés par une assurance-vie ne sont pas imposés au fur et à mesure où ils sont acquis mais lors du dénouement du contrat ou de son rachat, partiel ou total. C'est le produit du contrat qui est soumis à l'impôt. Il est obtenu par la différence entre les sommes remboursées au bénéficiaire et les primes que celui-ci a versées. Ce produit était traditionnellement soumis, au choix du bénéficiaire, soit au barème progressif soit à un prélèvement libératoire forfaitaire, le cas échéant après un abattement récompensant l'ancienneté du contrat. La loi de finances pour 2018⁶ a réformé le régime fiscal de l'assurance-vie en prévoyant un prélèvement forfaitaire unique pour le produit des primes versées après le 27 septembre 2017.

Les deux régimes fiscaux se sont appliqués lorsque M. B... a procédé au rachat total de son assurance-vie en 2018. A cette occasion, une somme de 11 230 euros a été soumise au prélèvement libératoire forfaitaire et une somme de 96 euros a été soumise au prélèvement forfaitaire unique. Ces sommes étaient rappelées dans l'avis d'imposition de M. B... sur les revenus de l'année 2018. Ce que voyant, le centre d'action sociale de la ville de Paris a refusé de lui renouveler le bénéfice de l'allocation « Paris Solidarité ». La prise en compte des sommes mentionnés sur l'avis d'imposition portait les ressources de M. B... au-delà du plafond auquel est subordonné l'octroi de cette prestation d'aide sociale facultative que la ville de Paris a choisi d'instituer pour assurer un complément de ressources aux personnes âgées.

M. B... a saisi le tribunal administratif de Paris qui a jugé que la somme de 11 230 euros résultant du rachat de son assurance-vie et soumise à prélèvement libératoire ne pouvait être regardée comme une ressource dont il aurait disposé dès lors qu'il l'avait immédiatement

³ CE, 15 mai 2002, M. D..., n°213496, B

⁴ CE, 11 février 2022, V... c\ DEPARTEMENT DE L'AUDE, n°449400, 449401, B

⁵ Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence. Etude réalisée à la demande du Premier ministre. Juillet 2021.

⁶ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

réinvestie dans un plan d'épargne en actions et qu'il y avait seulement lieu de prendre en compte les intérêts générés par le contrat d'assurance vie en 2018, avant son rachat, pour un montant de 92 euros, qui est sans doute une reprise erronée des 96 euros soumis à prélèvement forfaitaire unique. Le tribunal a accordé à M. B... le bénéfice de l'allocation « Paris Solidarité » et le centre d'action sociale de la Ville de Paris se pourvoit contre son jugement.

Le pourvoi invoque une première erreur de droit qui tient à ce que le tribunal s'est référé à l'article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles alors que l'allocation « Paris Solidarité » ne relève pas de l'aide sociale légale. Comme vous l'avez rappelé dans une décision Département du Bas-Rhin de 2019⁷, « pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative, le département définit, par le règlement départemental d'aide sociale, les règles selon lesquelles ces prestations sont accordées ». Le règlement peut renvoyer aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, celles-ci peuvent éventuellement éclairer son interprétation mais elles ne sont pas applicables aux prestations d'aide sociale facultative. La seule exception que vous ayez admise à ce principe concerne la récupération sur succession, que les départements n'auraient pu instituer pour leurs prestations facultatives sans s'appuyer sur la base législative du code (décision Mme H-L... de 2020⁸).

Seul le règlement départemental était applicable en l'espèce mais il se borne à dire qu'il est tenu compte de « l'ensemble des ressources personnelles », sans autre précision qu'une liste d'exclusions qui ne trouvent pas à s'appliquer ici. Se référer à l'article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles ne menait pas à un résultat différent, sous réserve des dispositions relatives aux capitaux non productifs de revenus mais le tribunal n'en a pas fait application.

Nous n'aurions pas porté cette affaire devant votre formation de jugement pour cette erreur de droit sans conséquence alors qu'il vous suffirait, par substitution de motifs, de constater que les « revenus professionnels et autres » ou « l'ensemble des ressources personnelles », cela revenait au même.

La question intéressante de ce pourvoi porte sur la possibilité de qualifier la somme de 11 230 euros de ressources. Le tribunal s'est curieusement fondé sur la circonstance que cette somme avait été immédiatement réinvestie, ce qui est une erreur de droit, mais une erreur qui n'a pu porter à conséquence que si la somme aurait dû effectivement être regardée comme une ressource. C'est le cœur de l'argumentation du pourvoi, qui pose une question de pur droit qui est de savoir si le produit d'un contrat d'assurance-vie soumis à prélèvement libératoire doit être pris en compte pour déterminer les ressources du postulant à l'aide sociale.

⁷ CE, 29 mai 2019, DEPARTEMENT DU BAS-RHIN , n° 417406, B

⁸ CE, 5 février 2020, Mme H-L... et autres , n°422833, B

Cela semble de prime abord contradictoire avec la jurisprudence A... qui veut que les intérêts d'un placement financier sont pris en compte au fil de l'eau et non à la fin du contrat lorsqu'ils deviennent disponibles. Mais le produit d'une assurance-vie ne se limite pas toujours aux intérêts. Le capital peut être investi dans des fonds en euros ou dans des unités de compte. Dans le premier cas, le capital assuré est garanti, y compris les intérêts une fois ceux-ci inscrits et capitalisés. Les contrats en unités de compte sont plus risqués car le capital est investi dans des valeurs monétaires, mobilières ou immobilières soumises aux aléas des marchés financiers. L'assureur ne s'engage pas sur la valeur des unités de compte mais uniquement sur leur nombre. Dans ce cas, le rendement du contrat dépend à la fois du revenu produit par les valeurs détenues, par exemple des dividendes d'actions ou des coupons d'obligations, mais également de l'évolution à la hausse ou à la baisse de ces valeurs. En l'espèce, selon toute vraisemblance, la somme de 11 230 euros résulte pour l'essentiel d'une plus-value, si l'on en juge par le fait que M. B... avait seulement investi 12 150 euros sur une durée de six ans.

Il faut d'abord se demander si une plus-value est une ressource à prendre en compte pour l'appréciation des droits à l'aide sociale. La réponse ne nous paraît pas si évidente qu'il y paraît. Certes, les plus-values sont soumises à l'impôt sur le revenu mais il faut se souvenir qu'il a fallu attendre 1976⁹ pour que leur imposition soit généralisée. Sous l'influence du droit civil et de la notion de fruit, le revenu avait d'abord été conçu un flux périodique en provenance d'une source, qu'il s'agisse du travail ou du capital. Cette conception a révélé ses limites au regard de la place croissante des plus-values d'exploitation dans les ressources des professions industrielles et commerciales et l'administration fiscale a cherché à les imposer. Votre jurisprudence a fermement rappelé tout au long des années 1930 que seuls les bénéfices d'exploitation étaient imposables, à l'exclusion des gains en capital¹⁰. Il fallut donc des dispositions spécifiques pour soumettre les gains en capital à l'impôt.

La conception civiliste du revenu à l'article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles dont la rédaction remonte à 1954¹¹. Le capital n'y est envisagé qu'en tant qu'il produit des revenus, vous l'avez rappelé dans votre décision Département de la Manche de 2021¹², à propos du souhait d'un département de placer le revenu de solidarité active sous condition de patrimoine. Les biens qui n'ont pas vocation à produire des revenus, bijoux ou tableaux par exemple, ne sont pas pris en compte¹³. Un simple accroissement de la valeur d'un bien ne devrait pas l'être non plus.

⁹ Loi n° 76-660 du 19 juillet 1976 portant imposition des plus-values et création d'une taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité

¹⁰ CE, 3 juin 1932, p. 541 ; CE, 9 mars 1936, p. 300

¹¹ Décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance

¹² CE, 14 avril 2021, DEPARTEMENT DE LA MANCHE, n°440381, 445312, C

¹³ Voir les conclusions de Charles Touboul sur la décision CE, 18 juillet 2018, SEVILLA c\ DEPARTEMENT

A cet égard, si les plus-values professionnelles sont prises en compte au titre de l'aide sociale, ce n'est pas pour elles-mêmes mais parce qu'elles entrent aujourd'hui dans le résultat fiscal de l'exploitation, auquel on se réfère généralement pour ces professions. Les choses se présentent différemment pour les plus-values réalisées par les particuliers et nous hésiterions sérieusement à mettre fin au droit d'une personne au revenu de solidarité active au motif qu'elle a fait une plus-value en vendant son appartement.

Il nous semble cependant que la distinction entre revenu du capital et gain en capital est assez artificielle s'agissant de produits financiers qui sont souscrits pour un rendement attendu mêlant indifféremment les deux. Au point d'ailleurs que cette distinction n'est faite ni dans les relevés que les assureurs sont tenus de communiquer chaque année aux souscripteurs¹⁴, ni dans les documents retraçant le produit soumis à l'impôt, si bien qu'il est matériellement difficile pour ne pas dire impossible d'envisager une solution qui consisterait à prendre en compte les revenus lorsqu'ils sont versés et la plus-value lorsqu'elle est réalisée. Il nous semble enfin que l'esprit des textes en matière d'aide sociale et l'équité commandent d'avoir l'approche la plus large possible des ressources des bénéficiaires. Nous vous invitons donc, s'agissant des assurances-vie, à regarder la totalité du produit du contrat comme une ressource.

Reste à savoir comment.

Une première solution, qui est au fond celle que défend le pourvoi, est d'aligner le droit social sur le droit fiscal en regardant le produit d'une assurance-vie comme une ressource au moment où il devient imposable, c'est-à-dire au dénouement ou au rachat du contrat. Cette solution a le mérite de la clarté pour tout le monde, bénéficiaires et organismes débiteurs des prestations. Elle se heurte cependant à deux objections. D'abord, elle favorise les placements de long terme sur les placements liquides, ce qui revient à avantager les personnes qui peuvent épargner le plus facilement. Ce n'est pas vraiment l'esprit de l'aide sociale. Un correctif pourrait consister à regarder le capital de l'assurance-vie comme un capital non productif de revenus et lui appliquer les 3 % tant que le souscripteur ne réalise pas le produit du contrat. Vous vous rapprocheriez alors de ce que vous avez jugé dans vos décisions Métropole de Lyon de 2020¹⁵ à propos des propriétaires de parts sociales ou de parts de société civile immobilière, pour lesquels il y a lieu, pour déterminer le montant des ressources qu'ils retirent de ces parts, de tenir compte des bénéfices distribués par la société et, tant qu'il n'y a pas eu de distribution, d'évaluer ces ressources sur la base forfaitaire applicable aux capitaux non productifs de revenus. Mais, outre que les dispositions prévoyant

DE L'ARDECHE, n°412075, C

¹⁴ Article A. 132-7 du code des assurances

¹⁵ CE, 26 février 2020, METROPOLE DE LYON c\ MINISTERE DE L'INTERIEUR, n°424379, B ; CE, 26 février 2020, METROPOLE DE LYON c\ CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DU RHÔNE, n°424335, B

cette base forfaitaire ne sont pas applicables à notre affaire d'aide sociale facultative, le correctif que nous avons envisagé ne répondrait pas à l'autre difficulté, qui est qu'il n'est pas souhaitable d'avoir deux régimes différents selon que le contrat d'assurance-vie est en euros ou en unités de compte.

Une distinction selon le type de support serait fondée intellectuellement. En effet, comme l'expliquait Marie-Astrid de Barmon dans ses conclusions sur la décision C... de 2017¹⁶ « les intérêts d'un contrat en euros sont définitivement acquis dès l'année de leur inscription en compte, le bénéficiaire étant assuré d'en disposer à la fin du contrat, alors que les produits d'un contrat en unités de compte restent, jusqu'au dénouement du contrat, sujets aux variations imprévisibles du cours des actions ou obligations dans lesquels l'épargne est investie ». C'est pourquoi, pour le calcul du bouclier fiscal, les revenus tirés d'un contrat d'assurance-vie en euros sont réputés réalisés à la date de leur inscription en compte tandis que les revenus des contrats en unités de compte sont pris en compte l'année du dénouement ou du rachat du contrat¹⁷.

Mais, pour fondée que soit la distinction entre ces produits financiers, il nous paraîtrait déraisonnable de l'importer dans le champ de l'aide sociale et d'attendre de ses bénéficiaires qu'ils déclarent leurs revenus différemment selon que leur assurance-vie est en euros ou en unités de compte.

C'est pourquoi nous privilégions une seconde solution qui consiste, quel que soit le support de l'assurance vie, à prendre en compte les revenus qu'elle génère au fur et à mesure qu'ils sont constatés, tous les ans, dans le relevé transmis par l'assureur. Nous mesurons que cela signifie que seront prises en compte des plus-values latentes, qui peuvent disparaître voire se transformer en moins-values en cas d'effondrement des cours. Mais, puisque le code de l'action sociale et des familles connaît déjà les revenus fictifs d'un capital dormant, vous pouvez bien retenir les revenus latents d'un capital placé. Il s'agit là aussi d'assurer une neutralité des choix d'investissement, cette fois-ci entre le souscripteur qui réalise immédiatement sa plus-value et celui qui la laisse grossir son placement. Il n'est en effet pas conforme à l'objet de l'aide sociale que celle-ci vienne compenser le choix d'une personne de se priver d'un revenu dans l'espoir d'augmenter son patrimoine.

Si vous nous suivez, vous jugerez qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte le produit de 11 230 euros réalisé par M. B... à l'occasion du rachat de son assurance-vie, de sorte que le tribunal est parvenu à la bonne solution, malgré les deux erreurs qu'il a commises.

¹⁶ CE, 10 février 2017, M. et Mme C... , n°387100, C

¹⁷ Voir CE, 13 janvier 2010, M. et Mme N... , n°321416, B - Rec. T. pp. 703-707

Un dernier moyen d'erreur de droit est fondé. Le règlement départemental prévoit que le montant des ressources du demandeur servant de base au calcul de l'allocation « Paris Solidarité » est au moins égal au montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Le tribunal n'en a pas tenu compte, ce qui l'a conduit à accorder un montant d'allocation plus élevé que ce qui était dû.

PCMNC à l'annulation du jugement attaqué, renvoi de l'affaire, rejet des conclusions présentées par M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative