

N° 390796

Département du Tarn

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 16 septembre 2016

Lecture du 3 octobre 2016

## CONCLUSIONS

**M. Jean LESSI, rapporteur public**

M. B...A... était jusqu'à sa démission en janvier 2010 fonctionnaire de l'Etat, en poste dans une direction départementale des services vétérinaires. En février 2010, il a touché l'indemnité de départ volontaire (IDV) à hauteur de 68 000 euros. Rappelons que ce dispositif a été créé par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 pour accompagner la restructuration, en particulier, des services déconcentrés de l'Etat, initialement soit pour créer ou reprendre une entreprise, soit, comme ce fut le cas de M. A..., pour mener à bien un « projet personnel »<sup>1</sup>. Le montant de l'IDV est plafonné à 24 fois la rémunération brute mensuelle, et modulé selon l'ancienneté de l'agent. M. A... a obtenu le montant maximum. Or début 2011, soit environ un an après sa démission, M. A... a demandé à bénéficier du revenu de solidarité active (RSA).

Cette allocation lui a d'abord été servie à taux plein mais la caisse d'allocations familiales du Tarn, informée peu après par M. A... lui-même qu'il avait perçu l'année précédente cette indemnité, a décidé de réduire le montant d'allocation de RSA en appliquant au montant en capital un taux de 0,25 % par mois - la CAF a cru devoir appliquer l'article R. 132-1 du CASF qui, vous le savez, prévoit que les capitaux non productifs de revenus sont réputés générer un rendement annuel de 3 %, soit par mois 0,25%. M. A... a contesté cette réduction, affirmant avoir dans l'intervalle déjà consommé l'intégralité du capital reçu début 2010, par des donations faites à son ancienne conjointe et à ses enfants, et donc qu'il ne restait aucun reliquat auquel appliquer ces 0,25%. Il a exercé un recours administratif rejeté par le président du conseil général. Par un jugement du 8 avril 2015 contre lequel le département du Tarn se pourvoit en cassation, le tribunal administratif de Toulouse a abondé dans le sens de la position de M. A..., et annulé la décision contestée.

1. Pour comprendre les premiers moyens, il faut vous dire que devant le tribunal, le département a défendu une thèse encore plus rigoureuse que celle de la CAF du Tarn : il soutenait que M. A... n'avait en réalité pas du tout droit au RSA, la perception de l'IDV et celle du RSA étant selon lui exclusifs l'un de l'autre. En ne subissant qu'une réduction, M. A... s'en serait tiré à bon compte. Mais le tribunal a jugé que l'IDV, destinée à aider un fonctionnaire démissionnaire à créer ou reprendre une activité, était d'une nature différente du RSA, allocation à caractère social destinée à lutter contre la pauvreté. Ce faisant, le tribunal a entendu écarter l'argument tiré de ce que l'attribution du RSA à M. A... contredisait l'article 9 du décret du 17 avril 2008, selon lequel « l'IDV est exclusive de toute autre indemnité de même nature. »

---

<sup>1</sup> Les critères d'éligibilité ont depuis été resserrés (décret n° 2014-507 du 19 mai 2014).

Le département soutient que le tribunal a commis une erreur de droit en se bornant à relever que l'IDV et le RSA étaient de nature différente, sans rechercher si la finalité commune poursuivie par ces deux dispositifs ne devait pas conduire à les regarder comme exclusifs l'un de l'autre.

La position du département du Tarn est que, bien que l'IDV poursuive l'objectif de mettre le pied du fonctionnaire à l'étrier pour un nouveau départ, elle a aussi été pensée pour donner à l'ancien agent des ressources lui permettant de disposer de moyens d'existence similaire à ceux qui étaient les siens en qualité de fonctionnaire, dans l'attente de la concrétisation de son nouveau projet. L'IDV poursuit donc selon le département, en partie, l'objectif d'assurer des moyens de subsistance pendant un certain temps et recoupe dans cette mesure la vocation du RSA.

Ce n'est pas inexact, mais en déduire, comme le fait le département, que l'IDV exclurait la perception du RSA, au motif que la solidarité nationale n'a pas à pallier les choix délibérés d'un ex-fonctionnaire démissionnaire qui a dilapidé le capital de départ donné par la collectivité publique, nous paraît triplement erroné sur le plan de l'esprit des textes, de leur lettre, et pratique.

En premier lieu, l'argumentation du département se place sur un terrain moralisateur qui n'est pas celui du RSA. Le RSA-socle est un dispositif a-moral, qui vise à donner à son bénéficiaire des moyens de subsistance alimentaire sans égard pour les raisons l'ayant conduit à se retrouver dans la situation de précarité objectivement appréciée à l'aune de ses seules ressources. Peu importe donc que le bénéficiaire de l'IDV en ait fait un mauvais usage. On peut d'ailleurs imaginer que le capital versé par l'Etat s'évapore alors même que son bénéficiaire l'aurait utilisé à bon escient, par exemple pour une création d'entreprise tournant mal pour des raisons indépendantes de sa volonté. Nul n'imaginerait alors priver l'intéressé du filet de sécurité du RSA<sup>2</sup>.

En deuxième lieu, la thèse du département est tout simplement contraire aux textes applicables. Les personnes éligibles sont définies par des conditions de résidence, de situation au regard du droit au séjour, et d'âge. La loi énumère certaines situations qui font par elles-mêmes obstacle au bénéfice du RSA, par exemple, au 4° de l'article L. 262-4, les personnes « en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité ». En dehors de ces exceptions, au nombre desquelles n'est pas mentionné le bénéfice de l'IDV, le droit au RSA est ouvert à tous ceux qui remplissent les conditions de ressources. Mais comment précisément prendre en compte l'IDV au regard des dispositions des articles R. 262-6 et suivants ? En l'absence de disposition expresse spécifique, l'IDV doit, fort classiquement, être appréhendée sous deux angles ; au moment de sa perception, elle constitue un revenu, ponctuel, à prendre en compte dans les ressources du trimestre de référence (art. R. 262-37) si la demande de RSA est présentée moins de trois mois après ; mais l'IDV constitue aussi un capital dont, aussi longtemps que le bénéficiaire en conserve la disposition, les revenus sont pris en compte : à titre principal, il s'agit des revenus que le capital, s'il est placé, génère effectivement et, à titre subsidiaire, pour les biens non productifs de revenus, il s'agit des revenus qu'il est réputé générer fictivement en application de l'article R. 132-1.

---

<sup>2</sup> Qui a aux termes de l'article L. 262-1 du CASF « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle ».

Nous apporterons une précision sur la prise en compte de l'IDV lors de sa perception, même si cette précision ne sera d'aucune utilité en l'espèce, M. A... ayant demandé le RSA plus de trois mois après avoir touchée l'indemnité. L'art. R. 262-15 du CASF prévoit que les ressources ayant le caractère de revenus professionnels « exceptionnels » sont exclues de l'assiette de calcul du RSA et « intégralement affectées au calcul des droits payés au bénéficiaire au titre du premier mois de versement de l'allocation suivant le trimestre de référence ». Autrement dit : elles lèstent, voire annihilent, le montant du RSA dû le premier mois du trimestre en cours, mais pas celui dû pour les deux mois suivants, calculé abstraction faite de ce revenu exceptionnel, sur la base des autres ressources, non exceptionnelles, perçues. Or, l'IDV répond à la définition du revenu exceptionnel, au sens de l'article R. 262-15, fixée par un arrêté du 17 décembre 2009 dont l'article 2 vise notamment les « *sommes perçues par le salarié à l'occasion de la cessation du contrat de travail* »<sup>3</sup>.

En troisième lieu, la position du département, contraire aux textes et à leur esprit, ne serait pas opérationnelle. Car elle supposerait de définir un délai de carence à partir du versement de l'IDV à l'intérieur duquel le bénéfice du RSA serait exclu, en postulant qu'il appartient à l'ancien fonctionnaire de consommer prudemment et régulièrement son indemnité de départ. En l'absence de texte, vous devriez fixer prétoriquement ce délai, dont nous n'avons aucune idée. Le département insiste sur le caractère subsidiaire du RSA, résultant de l'article L. 262-10 selon lequel l'attribution de cette allocation « est subordonnée à la condition que le foyer fasse valoir ses droits aux prestations sociales, législatives, réglementaires et conventionnelle ». Mais cette subsidiarité n'a de sens qu'en termes de ressources, appréciées dans les conditions déjà indiquées.

Vous écarterez donc les deux premiers moyens d'erreur de droit du département, et approuverez le tribunal de ne pas avoir retenu la position extrême ainsi défendue.

Le moyen d'erreur de droit suivant, dans la continuité du premier, reproche au tribunal d'avoir jugé que « la seule circonstance que M. A... a obtenu en 2010 le bénéfice de [l'IDV], d'un montant de 68 000 euros, n'implique pas que la situation de l'intéressé ne lui ouvrait pas droit au bénéfice du RSA à compter du mois de janvier 2011 ». Si l'on surmonte la double négation, ce que le tribunal a voulu dire, c'est qu'il importe peu que M. A... ait touché 68 000 euros début 2010, et qu'au contraire seule importe la réponse à la question de savoir de quelles ressources il disposait sur le trimestre de référence précédant sa demande début 2011, et seulement sur ce trimestre-là, peu importe l'historique plus ancienne. Le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit.

**2. Les derniers moyens, d'erreur de droit dans la dialectique de la preuve et de dénaturation, portent sur l'appréciation des faits de l'espèce : M. A... avait-il consommé l'intégralité de son capital à la date de sa demande de RSA - auquel cas il n'y avait aucune somme à laquelle appliquer le taux de 3% prévu à l'article R. 132-1 – ou en restait-il quelque chose ? Le tribunal a relevé que la déclaration trimestrielle de ressources(DTR) de M. A... était vierge et que celui-ci soutenait que son IDV lui avait permis de se dégager « de toutes ses obligations financières, tant personnelles que familiales ». Le tribunal a constaté que, en face de ces affirmations, le département ne « démontrait pas » que la DTR était entachée d'inexactitude et qu'il ne « justifiait pas » que M. A... conservait un reliquat.**

---

<sup>3</sup> Nous ne pensons pas que l'IDV doive être entièrement neutralisée au bénéfice de l'art. R. 262-13, selon lequel il n'est pas tenu compte des revenus professionnels « *lorsqu'il est justifié que la perception de ces revenus est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution* » : cette hypothèse vise à la limite les derniers traitements perçus par le fonctionnaire avant son départ.

Cet enchaînement nous paraît fragile au regard des lignes directrices résultant de votre décision *Département de la Seine-Saint-Denis* du 15 décembre 2014, n° 380634, qui, s'agissant de la condition de résidence en France, relève d'abord que le rapport de contrôle de la CAF, sur la base d'un « *faisceau d'éléments précis et circonstanciés jetant un doute sérieux* », « *comportait un certain nombre d'éléments de nature à remettre en cause la sincérité des déclarations* » et que, à partir d'un tel seuil de doute, le tribunal ne pouvait pas balayer l'argumentation du département sans avoir au préalable fait usage de ses pouvoirs généraux d'instruction afin d'exiger de l'allocataire « *la production de tout nouveau document susceptible d'accréditer la sincérité de ses déclarations ou l'authenticité des documents contestés* ».

En l'espèce, nous conservons une certaine sympathie, sur le plan des principes, pour le jugement attaqué. Ni le département ni la CAF n'avançaient le moindre élément sérieux devant les premiers juges, et ne franchissaient pas la première marche du canevas méthodologique décrit ci-avant. En outre ni le département ni la CAF n'ont demandé à l'intéressé la moindre pièce justificative des transferts financiers dont il affirmait l'existence, ni utilisé les pouvoirs d'investigation dont la CAF disposait en la matière pour s'enquérir du contenu des comptes de M. A...<sup>4</sup>. Mais il est vrai que, compte tenu de la nature, des montants en jeu et du calendrier, la vraisemblance était, dès le départ, dans le sens de la thèse de l'administration. Nous vous proposons d'accueillir ce moyen.

**Par ces motifs nous concluons à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Toulouse, au renvoi de l'affaire au tribunal et au rejet des conclusions présentées par le département sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

---

<sup>4</sup> v., sur le droit de communication auprès des établissements bancaires, l'article L. 114-19 du CSS combiné avec l'article L. 262-40 du CASF