

N° 391211

M. B...

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**

Une pension alimentaire perçue en nature par un allocataire du revenu de solidarité active (RSA) doit-elle être prise en compte pour le calcul de ses droits au RSA ? Telle est la principale question que soulève ce dossier.

M. D...B..., bénéficiaire du RSA, a déclaré en 2011 aux services fiscaux avoir perçu une pension alimentaire en nature de ses parents pour un montant de 5 700 euros, pension qu'il n'avait en revanche pas signalé dans ses déclarations trimestrielles de ressources. La caisse d'allocations familiales de la Haute-Vienne a alors réintégré dans l'assiette de ses ressources une partie de cette pension, et notifié à M. B... un indu de 2 150 euros pour la période correspondante. M. B... se pourvoit en cassation contre le jugement par lequel le tribunal administratif de Limoges a rejeté son recours contre le rejet de son RAPO.

Le moyen d'incompétence du signataire de la décision attaquée, dont parle le pourvoi, ne ressortait pas des pièces du dossier soumis au juge du fond. Venons-en aux premiers moyens sérieux, qui portent sur la manière dont le tribunal a tenté d'écarter des débats contentieux une circulaire du 6 avril 2010 du ministre des solidarités actives dont les parties se prévalaient, dans des sens différents, devant lui, pour faire prévaloir leurs positions respectives.

Il faut dire un mot du contenu de cette circulaire, véritable « sparadrap » du capitaine Haddock de ce dossier. A son point 3, la circulaire commence par rappeler le traitement fiscal des pensions alimentaires en nature, déductibles forfaitairement pour le débiteur jusqu'à 3 359 euros, l'excédent étant déductible, dans la limite d'un plafond de 5 700 euros (celui qu'a déclaré M. B...) sous réserve de justificatifs (v. BOFIP 12/09/2012 point 160, 170 et 200 et suivants). Après ce rappel, la circulaire précisait que les pensions en nature ne devaient pas entrer dans l'assiette des ressources du bénéficiaire du RSA. M. B... se prévalait de cette conclusion pour revendiquer la neutralisation totale de la pension, la CAF se prévalant d'une analogie avec le droit fiscal pour revendiquer la prise en compte partielle, à hauteur du montant excédant le forfait de base.

Le tribunal a écarté le moyen, soulevé par M. B..., de méconnaissance de la circulaire après avoir relevé que le ministre « *ne tenait [d'aucun texte] compétence pour édicter de telles dispositions impératives à caractère général, lesquelles relevaient (...) du décret en Conseil d'Etat* ». M. B... soutient qu'il a commis une irrégularité en n'informant pas les parties de son intention de relever d'office un moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de cette circulaire. La rédaction peut paraître maladroite : une circulaire ne saurait contraindre le juge du seul fait

qu'elle est « impérative ». Ce n'est que lorsqu'elle revêt en outre un caractère « réglementaire », que peut le cas échéant utilement se poser la question de la compétence de son auteur – et dans le cas contraire, c'est l'office du juge que de relever, sans avoir à en informer les parties, que la circulaire est dépourvue de caractère réglementaire et, par suite, sans incidence sur la solution du litige (v. de nombreuses décisions en ce sens, CE, 26 oct. 2007, *UFC Que Choisir Côte d'Or*, n° 291109).

Si l'on admet que le tribunal est parti du caractère réglementaire de la circulaire, il est vrai que le jugement peut donner le sentiment de soulever d'office un moyen d'ordre public, tiré par voie d'exception de l'incompétence de son auteur, sans respecter l'article R. 611-7 du CJA. Vous sanctionnez des irrégularités analogues (CE, 15 nov. 2012, *M. M...*, n° 347256, inédite). Mais nous pensons en réalité que le tribunal s'est appuyé sur l'incompétence de l'auteur non pas pour juger la circulaire illégale – cela n'apparaît pas dans son jugement – mais pour juger qu'une telle circulaire est en tout état de cause insusceptible de faire obstacle à l'application des lois et décrets en Conseil d'Etat posant les règles de détermination des ressources du bénéficiaire du RSA. Elle est sans incidence sur l'issue du litige, sans qu'il soit besoin de faire le détour par son illégalité (v. les conclusions du président Massot sur CE, 20 oct. 1978, *Sieur C...*, n° 99, inédite). Et il appartient bien au juge, dans le cadre de son office, de le dire<sup>1</sup>. Et c'est une réponse raisonnable. Si vous donnez au jugement attaqué l'interprétation que nous venons de vous proposer, vous écarterez le moyen suivant de contradiction de motifs : en relevant plus loin que la circulaire était dépourvue de caractère « impératif », le tribunal a entendu rappeler qu'elle ne le liait pas.

Venons-en à la question de fond, qui a justifié l'inscription de ce dossier au rôle de votre formation de jugement. Nous pensons que la pension alimentaire en nature, c'est-à-dire la fourniture gratuite d'un hébergement, de l'alimentation et de l'entretien, doit être prise en compte dans les ressources du demandeur et du bénéficiaire du RSA, et qu'elle doit l'être, en théorie, en totalité – et non seulement en partie – selon des modalités à déterminer, mais que le présent pourvoi ne vous permettra pas nécessairement d'éclairer complètement.

Trois raisons nous conduisent à vous proposer cette solution. La première, nécessaire et suffisante, et que cette solution correspond à l'état des textes. L'article L. 262-3 du CASF prévoit la prise en compte de « *l'ensemble des ressources du foyer* » et renvoie au décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer « *2° Les modalités d'évaluation des ressources, y compris les avantages en nature. L'avantage en nature lié à la disposition d'un logement à titre gratuit est déterminé de manière forfaitaire* ». Si l'on se penche sur les dispositions réglementaires annoncées, l'article R. 262-6 du code précise que « *Les ressources prises en compte pour la détermination du montant du RSA 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* ». La partie réglementaire ne dit pas grand-chose d'autre sur le sujet, et ne règle expressément que deux cas de figure : d'une part, l'article R. 262-9 précise les modalités d'évaluation forfaitaire de l'avantage constitué par la mise à disposition gratuite d'un logement (le fameux forfait logement) ; d'autre part, cet article dispose que « *les avantages en nature procurés par un jardin exploité à usage privatif ne sont pas pris en compte* ».

---

<sup>1</sup> Le juge se prononce sur le bien-fondé des moyens dont il est saisi et, le cas échéant, d'écarte de lui-même, quelle que soit l'argumentation du défendeur, un moyen qui lui paraît infondé (CE, 2 juin 2010, *Fondation de France*, n° 318014).

De ces dispositions, M B... vous propose de déduire que seules les ressources dont la partie réglementaire a expressément prévu les modalités d'évaluation peuvent être prises en compte, selon ces modalités. Il est vrai que R. 262-6, qui ouvre le chapitre dédié à la détermination des ressources, annonce leur détermination sous les réserves et « selon les modalités figurant au présent chapitre ». Or, en dehors du forfait logement, aucune modalité n'est prévue. On ne trouve pas par exemple un alinéa bien senti disposant que les avantages en nature sont en principe évalués à leur valeur réelle, sauf exception du type forfait logement. Mais c'est bien cela qu'implique la loi, M. B... renversant la logique. Le principe est la prise en compte de tout avantage en nature, sauf ceux que le décret annonce lui-même exclure expressément. Le décret a exclu, on l'a vu, les jardins. Cela signifie a contrario que les autres avantages sont inclus.

Nous notons d'ailleurs que la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, qui a substitué la nouvelle « prime d'activité » à l'ancien RSA-activité a pris soin d'explicitement, au niveau de la loi, d'autres règles. Le nouvel article L. 842-4 du code de la sécurité sociale ne prévoit pas la prise en compte de l'ensemble des ressources, mais procède par une énumération dans laquelle on ne retrouve que le forfait logement. Et il ressort des travaux préparatoires à la loi de 2015 que le législateur a sciemment fait ce choix par contraste avec le RSA-socle, pour lequel, selon lui, l'ensemble des avantages en nature sont pris en compte.

La deuxième raison est que votre jurisprudence est déjà engagée dans ce sens. Certes, contrairement à la CCAS qui a déjà eu l'occasion, pour le RMI, d'affirmer que les avantages en nature dont bénéficie l'allocataire au titre d'une créance d'aliment doivent être pris en compte (décision n° 070295, lecture du 6 juin 2008), le point est inédit devant vous. Mais nous notons que vous avez jugé dans une décision CE, 27 mars 2000, *G...*, n° 203684, aux Tables, que doivent être incluses dans les ressources tous les revenus professionnels, à l'exclusion des remboursements de frais professionnels justifiés sauf s'ils sont constitutifs d'avantages en nature, tels que ceux correspondant à la subsistance quotidienne de l'intéressé. Vous avez donc déjà été conduits à prendre en compte un avantage en nature autre que le seul logement

Enfin, la solution proposée par M. B... nous paraîtrait introduire une différence de traitement particulièrement inéquitable entre celui qui perçoit sa pension alimentaire en nature et celui qui la perçoit en espèces – dans ce dernier cas, il a toujours été évident que les sommes versées devaient être prises en compte, et dans les deux cas les débiteurs d'aliments peuvent procéder à des déductions fiscales. Les articles 210 et 211 du code civil mettent sur le même plan ces deux modalités d'exécution des créances alimentaires des parents. Et cette prise en compte nous semble dans la logique même de la subsidiarité du RSA, posée par l'article L. 262-10 selon lequel le droit au RSA « est subordonné à la condition que le foyer fasse valoir ses droits : 1° Aux créances d'aliments qui lui sont dues au titre des obligations instituées par les articles (...) 203 (...) du code civil » - l'article 203 fonde l'obligation de nourrir d'entretenir et d'élever les enfants. Là encore, ni l'article 203 ni l'article L. 262-10 ne font de distinction selon la forme.

Pour ces raisons, communes à tous les avantages en nature ou propres aux pensions alimentaires, nous vous proposons d'écarter le moyen d'erreur de droit de M. B....

Nous mesurons les inconvénients de la solution proposée, qui sont d'ordre opérationnel. En effet, en dehors du cas de la pension en nature dont le montant peut être approché grâce aux

déclarations fiscales, la prise en compte des avantages en nature autres que le logement est assez théorique, voire appelée à rester vaine. Les caisses n'ont évidemment pas les moyens de contrôler l'existence et d'évaluer la valeur de l'ensemble des avantages en nature, qui font partie du sel de la vie, et attendre réellement de chaque bénéficiaire qu'il les déclare tous, quelle que soit leur ampleur, sur tout ce qui se rattache à son entretien et à son alimentation, virerait immédiatement à l'usine à gaz bureaucratique<sup>2</sup>. La loi reste donc, en partie un tigre de papier, et c'est sans doute très opportun ainsi – on ne peut donc qu'appeler de nos vœux une modification des textes.

L'ultime moyen concerne un autre volet du litige, à savoir les conclusions dirigées par M. B... contre un refus de remise gracieuse. Rappelons qu'aux termes de l'article L. 262-46, « *La créance peut être remise ou réduite par le président du conseil départemental en cas de bonne foi ou de précarité de la situation du débiteur, sauf si cette créance résulte d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration.* » Le tribunal a d'abord relevé que M. B... n'avait pas commis de fausse déclaration, et n'avait commis qu'une omission non intentionnelle ; le tribunal a toutefois rejeté les conclusions en l'absence de tout élément sur la précarité de la situation de M. B....

Devant vous, M. B... soutient que le tribunal a commis une erreur de droit en ne recherchant pas s'il était de bonne foi. Ce moyen repose sur une lecture erronée, mais bien pardonnable, de l'article L. 262-46. Cet article peut donner le sentiment que les deux conditions auxquelles la remise gracieuse est subordonnée – la condition de bonne foi et la condition de précarité – sont alternatives, et que la seule bonne foi peut, en dépit même de l'absence de précarité, fonder une remise. Mais vous avez déjà précisé que ces deux conditions sont cumulatives dans votre avis du 23 mai 2011 *P...-E...*(n° 344970, au Recueil). C'est la seule manière de donner du sens à la structure de la phrase, sans quoi le « en cas de bonne foi ou de précarité de la situation du débiteur, sauf si cette créance résulte d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration » se résumerait à « en cas de bonne foi ou de précarité, sauf mauvaise foi », ce qui n'a aucun sens. Vous confirmerez cette lecture, et validerez l'approche du tribunal.

**Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi.**

---

<sup>2</sup> Ajoutons que le modèle de déclaration trimestrielle de ressource, y compris en ligne, n'incite pas l'allocataire à entrer dans cette démarche de frénésie déclarative : on ne trouve, en dehors du logement, aucune rubrique dédiée aux avantages en nature, sauf la rubrique-balais « autres ressources ». La notice déclarative annexée au cerfa n'en dit pas plus. En revanche, elle comporte une rubrique « pension alimentaire », qui ne distingue pas selon la forme de cette pension...