

N° 412075

M. B...

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 9 juillet 2018

Lecture du 18 juillet 2018

## CONCLUSIONS

**M. Charles TOUBOUL, rapporteur public**

On peut avoir du bien et être allocataire du RSA, sans qu'il y ait fraude ou même anomalie à cela. Cette allocation a en effet pour objet « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence* » (article L. 262-1 du CASF) « *en portant les ressources du foyer à un niveau forfaitaire* » (art. L. 262-2). Ce sont donc les revenus qui comptent et eux seuls. S'ils sont inférieurs au forfait, l'intéressé aura droit au RSA, même s'il dispose d'un confortable patrimoine.

1. Cette logique ne peut toutefois être poussée trop loin et le législateur en a bien eu conscience. Outre la prise en compte de tous les revenus qui sont produits par le patrimoine, il a ainsi veillé à introduire deux **correctifs**.

Le premier correspond à la fameuse taxation d'office d'après les signes extérieurs de richesse, que le CASF définit, de manière symétrique au CGI, comme la « *disproportion marquée entre, d'une part, le train de vie du foyer et, d'autre part, les ressources qu'il déclare* ». Dans un tel cas de figure, « *une évaluation forfaitaire des éléments de train de vie, hors patrimoine professionnel dans la limite d'un plafond fixé par décret, est effectuée* » (art. L. 262-41 du CASF).

Le second correctif correspond aux cas où le patrimoine ne produit pas de revenu mais représente un avantage qui est pris en compte forfaitairement. Le fait d'être propriétaire de sa résidence principale l'est dans le cadre spécifique du forfait logement, que vous avez récemment croisé dans l'affaire Mme R..., du 6 avril dernier (n°405870, T.).

Pour le reste, l'article L. 132-1 du CASF, rendu applicable au RSA par l'article L. 262-3 du même code, dispose qu'il est tenu compte « *de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans des conditions fixées par voie réglementaire* ». Ces conditions figurent à l'article R. 132-1 (auxquelles l'article R. 262-6 renvoie également) aux termes duquel : « *les biens non productifs de revenu, à l'exclusion de ceux constituant l'habitation principale du demandeur, sont considérés comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de leur valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux* ».

C'est cette disposition qu'il vous faut interpréter aujourd'hui dans l'affaire concernant M. B..., actionnaire d'une société anonyme non cotée, dont il n'a perçu aucun dividende pour la période considérée et qui conteste la manière dont elle lui a été appliquée. Affaire qui

soulève deux questions : la première, de principe, est celle de savoir si les actions qui n'ont produit aucun dividende peuvent être regardées comme des capitaux non productifs de revenus au sens de cette disposition. La seconde, de calcul, consiste à savoir dans l'affirmative, comment évaluer ce type de titres pour l'application du taux de 3%.

2. La première question est la plus délicate. Elle ne vous est pas posée par les moyens du pourvoi mais, s'agissant d'une question touchant au champ d'application de la loi, elle est d'ordre public et pour pouvoir l'aborder de plain pied, vous avez communiqué un MOP sur ce sujet, d'ailleurs fraîchement accueilli par le département défendeur.

**2.1** Elle conduit à s'interroger sur l'objet et la logique précis de la prise en compte forfaitaire **de revenus des biens qui, en réalité, n'en produisent pas.**

Il ne s'agit pas *a priori* -ou en tout cas uniquement- d'un souci d'équité ou de rééquilibrage du sort de ceux qui ont la chance d'avoir un patrimoine par rapport à ceux qui ne l'ont pas. Il y a autre chose. Comme le relevait Jacques-Henri Stahl dans ses conclusions sur l'affaire « D... » du 15 mai 2006, (n°270715, T) l'idée sous-jacente de ce mécanisme est surtout que « *les choix d'investissement effectués par les postulants à l'aide sociale ne doivent pas avoir de répercussion sur le montant d'une aide conçue comme subsidiaire* ». Il s'agit donc de neutraliser ces choix d'investissement en retenant un revenu théorique, défini sous la forme de ce forfait.

Ce dispositif qui, avant le RSA, était déjà applicable au RMI avec des dispositions spéciales à l'article 7 du décret n°88-111 du 12 décembre 1988, a en réalité une origine encore plus ancienne. La codification du code de l'action sociale et des familles a en effet conduit à renvoyer aux dispositions générales sur l'aide sociale, codifiées à son article R. 132-1, trouvant leur origine au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> d'un décret n°54-883 du 2 septembre 1954 rédigé de manière un peu différente puisqu'il excluait les « *meubles d'usage courant* ».

On retire de ces dispositions successives l'intention de leurs auteurs de retenir non les biens qui sont intrinsèquement non productifs de revenus, -qu'illustre bien la vieille exclusion des meubles d'usage courant-, mais tout au contraire ceux qui ont vocation à en produire, que sont les immeubles par la location et les capitaux par les placements. Ce dispositif reste donc dans l'épuration de la logique-revenus propre à l'aide sociale sans verser dans une pénalisation déguisée de ceux qui auraient du patrimoine : les bijoux, les œuvres d'art, les véhicules qui représentent une valeur certaine mais ne peuvent pas aisément produire des revenus<sup>1</sup> restent ainsi hors champ<sup>2</sup>.

L'approche du droit du RSA n'est ainsi pas si différente de celle du droit fiscal, notamment en matière d'impôt sur le revenu, qui tient compte principalement, comme revenus du patrimoine, des revenus immobiliers et des revenus de capitaux mobiliers, entendus comme les revenus de placement.

Si les immeubles et les capitaux sont retenus par l'article R.132-1 du CASF c'est donc parce qu'ils ont naturellement vocation à produire des revenus. C'est un premier élément de définition de la notion.

<sup>1</sup> Même si aujourd'hui tout ou presque peut être valorisé par des mises en location ou d'autres montages financiers plus sophistiqués, inspirés de la titrisation.

<sup>2</sup> Ils ne peuvent ainsi être pris en compte, le cas échéant, que dans le cadre de la taxation d'office de l'article L. 262-41 du CASF.

Il s'en déduit aussitôt un autre : si ces biens ne produisent pas de revenu, c'est donc de manière contingente, ce qui amène à se demander s'il y a lieu de distinguer selon que l'absence de revenu est plus ou moins subie par le propriétaire de ces biens.

Dans la logique de neutralisation des choix d'investissements évoqués plus haut, il paraît certain que des immeubles ou capitaux que leurs propriétaires s'abstiendraient de mettre à bail ou de placer relèvent bien de l'évaluation forfaitaire. Mais il ne nous semble pas devoir en aller différemment des biens que leurs propriétaires auraient choisi de faire fructifier mais par des placements qui, se révélant peu avisés, n'auraient finalement rien produit.

Cette approche large de la neutralisation des choix des propriétaires est d'ailleurs confortée par un argument de texte s'agissant du RSA. Sous l'empire du RMI, l'évaluation du revenu forfaitaire ne portait que sur les biens « *ni exploités, ni placés* » (article 7 du décret de 2008 précité), ce qui traduisait une abstention de son propriétaire de le faire fructifier<sup>3</sup>. La codification au CASF en 2004 a emporté un glissement de ce point de vue, avec la notion de « *biens non productifs de revenus* » qui, renvoyant à un constat objectif de l'absence de tels revenus quelle que puisse en être la cause, est devenue plus extensive<sup>4</sup>.

Que le bien qui a vocation à produire des revenus soit resté stérile du fait d'une abstention du propriétaire ou de choix malencontreux, il relève donc bien de l'évaluation forfaitaire prévue par le code : c'est un second élément important de la définition de cette notion très particulière des biens non productifs de revenus.

**2.2 Maintenant que nous y voyons un petit peu plus clair sur cette notion, précisons les choses sur la catégorie particulière des capitaux.**

Cette catégorie n'est pas définie par les textes, mais comme on l'a indiqué, on peut sans doute y rattacher à grands traits les capitaux mobiliers retenus en matière d'imposition sur le revenu, ce qui recouvre à la fois les capitaux à revenus fixes et les capitaux à revenus variables.

Les liquidités non placées nous semblent d'abord en relever. Votre jurisprudence ne l'a pas affirmé jusqu'ici de manière très explicite mais cette solution se déduit de plusieurs de vos décisions rendues du temps du RSA, à propos de sommes tirées d'une indemnité de départ volontaire non dépensée par l'intéressé (3 octobre 2016, à Département du Tarn, n°390796 T. sur un autre point) comme du temps du RMI, au sujet de sommes tirées du produit de la vente d'une collection de bouteilles d'eau de vie, semble-t-il là encore non dépensée (28 juillet 2004, Mlle L..., n°253803). La pratique des juges du fond est également en ce sens<sup>5</sup>. Seule l'administration, et c'est évidemment un peu fâcheux, semble encore croire qu'il faille les exclure<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> V. pour une application, p. ex 15 mai 2002, M. Dupont, 213496 T. Ce critère reste en vigueur, avec quelques spécificités, pour d'autres prestations, comme l'APA v. 24 mai 2017, P..., n°404185 T.

<sup>4</sup> Comme a pu le relever l'administration elle-même dans d'autres domaines : v. p. ex la lettre ministérielle DSS/21 du 8 avril 2008 sur le décret 2008-88 du 28 janvier 2008 qui étend ces dispositions à d'autres secteurs.

<sup>5</sup> V. p. ex. TA de Besançon, 15 nov. 2012, Mme R..., n° 1200021 ; CAA de Nantes, 30 janvier 2014, M. A..., n° 13NT00463 ; TA de Nîmes, 14 févr. 2018, A..., n°1602874.

<sup>6</sup> L'administration semble pour sa part retenir une approche différente dans une réponse ministérielle du 12 février 2016 : « *Par ailleurs, les sommes figurant sur les comptes courants ne sont pas des ressources « placées » mais des ressources « perçues ».* A ce titre, elles ne sont pas retenues dans le calcul du RSA » (Réponse de G. Fioraso, à la question n° 84436 du 12 févr. 2016). Cette solution reprise sur le site service-public.fr.

Les produits d'épargne classique (livre bleu, livre d'épargne logement, livre d'épargne populaire, PEL, codevi et LDD<sup>7</sup>) pourraient sans doute se voir appliquer l'évaluation forfaitaire s'ils se trouvaient ne pas être productifs de revenus, mais comme ils en produisent toujours, la question ne se pose jamais.

La question a pu se poser en revanche pour l'épargne retraite, les contrats d'assurance vie et d'une manière plus générale les produits fermés dans lesquels les intérêts sont capitalisés. Votre jurisprudence, il est vrai de formulation un peu absconse (v. not. 15 mai 2002, E..., n°213496 T. ; 15 mai 2006, D..., n°270715, T. ou encore 19 sept 2007 Association tutélaire des personnes handicapées, n°277830), doit être comprise comme retenant les intérêts réels - même s'ils ne sont pas effectivement versés à l'intéressés - et non l'idée que cet absence de versement devrait faire regarder ces produits comme des biens non productifs de revenu (V. pour une explicitation du sens de cette jurisprudence, les conclusions de J-H Stahl sur la décision D... précitée ainsi que celles de J. Lessi sur la décision du 24 mai 2017, P..., n°404185<sup>8</sup>). On regrettera là encore qu'elle ne soit pas réellement suivie par l'administration dans les informations délivrées aux allocataires<sup>9</sup>.

### 2.3 Au vu de l'ensemble de ces éléments, comment aborder **les actions** ?

Il est vrai que ces valeurs mobilières ne sont pas que des produits de placements mais aussi des titres de propriété d'une part du capital d'une société conférant à leurs détenteurs des prérogatives sur les décisions de gestion de celle-ci, en assemblée générale. Mais nous ne voyons pas de difficulté à les regarder malgré cela comme des capitaux au sens des dispositions précitées. C'est aussi la démarche retenue au fiscal<sup>10</sup> et, s'agissant du RSA, lorsque des dividendes sont perçus, ceux-ci entrent bien dans le calcul des ressources des allocataires au titre des revenus de capitaux mentionnés à l'article R. 262-6 du CASF (v. pour des acomptes sur dividendes : 27 février 2017, Département de Vaucluse, n°397016). La jurisprudence des juges du fond est également en ce sens<sup>11</sup>.

Et nous ne pensons pas qu'il y ait davantage matière à distinguer selon que le bénéficiaire du RSA détient ou non une part significative du capital voire sa quasi-totalité et qu'il se trouve être en outre le dirigeant de l'entreprise. Il s'agit alors le cas échéant d'un bien professionnel mais les textes en la matière ne conduisent à leur réserver un traitement particulier que pour l'évaluation forfaitaire des éléments de train de vie de l'article L.262-41 précité et non pour l'évaluation forfaitaire des biens non productifs de revenus de l'article L.132-1, seul à nous occuper. Et compte tenu de l'application du taux de 3 % sur la valeur des titres considérés, il n'y a pas non plus à craindre de stratégie d'optimisation de l'actionnaire-dirigeant qui n'aura pas réellement intérêt à opter pour une mise en réserve systématique des dividendes. On peut donc retenir *a priori* les actions parmi les capitaux mentionnés à l'article R. 132-1 du même code.

Mais sont-elles réellement non productives de revenus lorsqu'il n'y a pas de dividende ? On aurait pu en effet songer à une éventuelle assimilation de ce cas de figure avec les produits d'épargne fermés évoqués il y a quelques instants pour lesquels on retient les intérêts de ces produits même s'ils ne sont pas effectivement versés à leur titulaire. Toutefois

<sup>7</sup> V. 1<sup>ère</sup> ch. JS du 14 juin 2017, M. R... et Mme V..., n°401637 T. sur ce point, citée *infra*.

<sup>8</sup> Invitant notamment à écarter la solution contraire retenue par votre décision du 7 juin 2010, T..., n° 321577.

<sup>9</sup> V. la réponse ministérielle et le site service-public.fr précités note 6.

<sup>10</sup> D'ailleurs, leurs produits sont bien recensés comme des produits de capitaux mobiliers dans le cadre de l'impôt sur le revenu dont s'inspire pour partie la grille d'analyse des ressources des bénéficiaires du RSA

<sup>11</sup> V. p. ex. TA Paris, 6 avril 2018, M. D..., n°1613004/6-1 ; CAA Lyon, 18 mai 2015, M. D..., n° 11LY24765.

une telle analogie nous semble devoir être exclue. D'une part, elle ne peut avoir de sens que dans le cas de résultat positif de la société lui permettant de dégager un bénéfice distribuable, car dans le cas contraire, aucune richesse n'est produite et ne peut donc être retenue. D'autre part, même lorsqu'un bénéfice distribuable existe, la décision de l'assemblée générale de ne pas le distribuer conduit à n'accorder aucun revenu aux actionnaires. Il ne s'agit pas simplement d'une absence de versement effectif du revenu comme dans les produits fermés mais d'absence de revenu tout court.

Si vous nous avez suivis tout au long de ces étapes, vous en déduirez qu'en l'absence de dividende, les actions doivent être regardées comme des biens non productifs de revenus au sens du code de l'action sociale et des familles. Vous n'aurez pas alors à soulever d'office le MOP tiré d'une méconnaissance par le tribunal du champ d'application de la loi.

**3.** Il vous restera alors à répondre à la seconde question, celle soulevée par le pourvoi, sur le calcul de **la valeur des titres** en cause et donc la base à laquelle appliquer le taux de 3 %. Le CASF ne comporte pas d'indication utile sur ce point, mais nous pensons que vous pourrez appliquer les règles d'évaluation ordinaires de ce type de titres telles qu'elles ont été formulées par une jurisprudence constante en matière fiscale.

Vous jugez en effet en ce domaine que soit les titres sont cotés, c'est à dire « *admis aux négociations sur un marché réglementé* » au sens du code monétaire et financier et c'est alors le cours de bourse qu'il convient de retenir, soit les titres ne le sont pas et il convient dans ce cas de déterminer leur valeur vénale « *compte tenu de tous les éléments dont l'ensemble permet d'obtenir un chiffre aussi voisin que possible de celui qu'aurait entraîné le jeu normal de l'offre et de la demande* » à la date pertinente (v. 20 juin 2012, Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement c/ M..., n°343033 T.).

Il faut néanmoins admettre que cet exercice d'évaluation peut être un peu difficile à conduire pour les départements et les CAF servant le RSA et qu'il ne serait pas raisonnable de le leur imposer dans tous les cas de figure. Mais lorsque l'administration dispose d'éléments permettant de déterminer la valeur réelle des titres, que ce soit dans son propre dossier ou à la lumière des éléments avancés par l'intéressé, nous pensons qu'elle ne peut les écarter par principe. Ce n'est que lorsque ces éléments font défaut ou qu'ils ne sont pas convaincants que l'administration peut s'en tenir à la valeur nominale des titres, qui est généralement la valeur d'émission, figurant sur l'extrait Kbis de la société. La même obligation pèserait alors sur le juge du RSA saisi d'une contestation sur la valeur retenue pour l'application du taux de 3 %.

Une telle obligation d'évaluation au « réel » présente aussi l'avantage de contribuer à la proportionnalité du dispositif. Le taux de 3 % est en effet particulièrement élevé aujourd'hui à comparer au rendement de la plupart des produits d'épargne sans risque, comme le Livret A qui est actuellement de 0,75% alors que les deux taux étaient sensiblement les mêmes à l'époque où vous avez rejeté un moyen d'EMA dirigé contre le forfait de 3 % (12 juin 1998, Fédération des aveugles et handicapés visuels de France, n°188737 et 188738). Circonstance aggravante, ce taux de 3% n'est applicable qu'aux capitaux absolument non productifs de revenus et non à ceux qui sont très faiblement productifs, comme cela résulte de la lettre du texte ainsi que vous l'avez récemment rappelé par une décision de votre 1<sup>ère</sup>

chambre JS du 14 juin 2017, M. R... et Mme V..., n°401637 T. sur ce point<sup>12</sup>. Il peut ainsi en résulter une forte disparité de traitement entre des allocataires du RSA. Selon que leur capital est productif d'un revenu infime ou nul, c'est ce revenu infime qui sera pris en compte ou 3% de leur capital, ce qui est sans commune mesure.

Vous ne pouvez rien aujourd'hui à ce problème mais l'obligation que vous mettez à la charge de l'administration et du juge de rechercher si des éléments du dossier ne permettent pas de fixer la valeur vénale des titres au plus juste évitera d'y ajouter un autre facteur de disproportion.

**4. En l'espèce**, M. B..., faisait valoir devant le tribunal administratif, éléments de preuve à l'appui, que la société Stries dont il était actionnaire accusait des pertes depuis plusieurs années et que ses actions ne pouvaient, par suite, se voir appliquer le taux de 3 % pour leur valeur nominale. Si vous nous suivez, vous en déduirez que le tribunal, en s'abstenant de rechercher si la valeur vénale de ces actions ne pouvait être déterminée au vu des éléments produits devant lui, a commis une erreur de droit.

**PCMNC** à l'annulation du jugement, au renvoi de l'affaire devant le tribunal et à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au titre des frais exposés par M. B....

---

<sup>12</sup> Faisant écho à votre décision, plus implicite de chambres réunies du 3 octobre 2016, Département du Tarn, n°390796 T précitée. La jurisprudence ne retient une solution différente qu'en présence de textes rédigés de manière différente : v. p. ex. 2<sup>ème</sup> civile, 17 octobre 1963, au bulletin (faisant application en particulier de l'article 19 du règlement d'administration publique du 26 juillet 1956).