

N° 422162

M. S...

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

Séance du 17 juin 2019

Lecture du 8 juillet 2019

## CONCLUSIONS

### M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

La présente affaire va vous permettre d'éclairer deux questions en droit du RSA : l'une sur la qualité des agents susceptibles de procéder aux contrôles et l'autre sur la prise en compte d'un capital immobilier à l'étranger dans les ressources des intéressés. Elle concerne M. S..., qui s'est vu réclamer un indu de près de 4 000 euros de la CAF de l'Isère à la suite d'un contrôle ayant révélé des séjours à l'étranger et un patrimoine immobilier non déclaré.

1. La première question posée par son pourvoi est celle de la nécessité, pour les agents de contrôle, de disposer d'une **délégation du directeur de l'organisme**.

1.1 La question se pose à plusieurs égards.

A la lecture des textes d'abord. En énonçant que : « *Les directeurs des organismes (...) confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés (...) le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives...* », l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale pose certainement deux exigences, l'assermentation et l'agrément, mais peut-être aussi une troisième, qui serait donc la délégation d'après le pourvoi, lorsque le texte dispose que les directeurs d'organisme « *confient* » cette mission à des agents chargés du contrôle.

Cette idée de délégation pourrait être corroborée par le fait que l'article précédent, L. 114-9, fait peser sur les directeurs d'organismes eux-mêmes (ils y « *sont tenus* ») l'obligation de procéder aux « *contrôles et enquêtes nécessaires* » en cas de suspicion de fraude, ce qui pourrait induire des actes de délégation à leurs agents pour qu'ils puissent agir en leur nom.

La question se pose aussi au vu de votre jurisprudence récente qui, d'une part, retient qu'un défaut dans l'une des deux premières conditions entache les constatations d'irrégularité et, d'autre part, tend à donner du corps à la thèse qu'il y en aurait une troisième, en évoquant des agents de contrôle assermentés et agréés « *désignés par les caisses* » (17 nov. 2017, T..., n°400976 T.), comme s'il existait un acte formel de désignation dont l'existence pourrait être contrôlée par le juge saisi d'une contestation.

La question pourrait enfin avoir un « espace utile » en pratique car les trois actes ne se recoupent pas. L'assermentation a un objet très spécifique puisqu'elle constate que les agents ont pris l'engagement devant le tribunal d'instance de ne pas révéler d'élément touchant au secret (des affaires) des personnes contrôlées en vertu de l'article L. 243-9 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>. L'agrément a un objet plus large et est délivré par le directeur de la caisse

nationale à la demande du directeur de la caisse locale, après vérification des aptitudes et capacités professionnelles et des garanties d'intégrité ainsi qu'en dispose l'article 2 de l'arrêté du 5 mai 2014 régissant cet agrément<sup>2</sup>. Il y aurait ainsi place pour un 3<sup>ème</sup> acte, pris par le directeur de l'organisme local, consistant à désigner parmi les agents assermentés et habilités qui y travaillent ceux appelés à exercer les contrôles. On pourrait même estimer que, s'agissant d'activités intrusives, il soit assez opportun de l'exiger.

Sur le fond, il semble donc bien y avoir lieu de vérifier que l'agent de contrôle tenait bien d'une décision interne à l'organisme le droit d'y procéder en cas de contestation sur ce point et que faute de pouvoir être justifiée, les mêmes conséquences seraient à en tirer sur la valeur probante de son rapport que celles que vous avez retenues dans votre décision T... lorsque l'administration ne peut justifier de l'assermentation et de l'agrément.

**1.2** Mais que faut-il attendre au plan probatoire comme document attestant que cette désignation est bien intervenue ?

Les textes précités n'incitent pas au formalisme. L'article L. 114-10 du code parle à un moment donné d'une « *habilitation* » délivrée par le directeur mais uniquement lorsqu'il s'agit d'autoriser l'agent de contrôle à mener des enquêtes ou vérifications complémentaires dans le ressort d'un autre organisme. *A contrario*, il n'y a donc aucun acte de ce type à prendre lorsque l'agent exerce ses fonctions habituelles au sein de son ressort. On en retire l'idée que, dans ce cas habituel, ce qui compte n'est en définitive que son « *affectation* » sur un poste comportant des fonctions de contrôle. Et cette analyse trouve un argument de poids dans les dispositions de l'arrêté du 5 mai 2014 précité régissant l'agrément qui prévoit que l'agrément est « *automatiquement suspendu* » en cas « *d'affectation sur un nouvel emploi sans fonction de contrôle* ». Le texte lie ainsi automatiquement agrément et affectation : un agent agréé étant nécessairement un agent affecté à des fonctions de contrôle.

On pourrait certes imaginer aller plus loin et exiger la preuve de ce que l'agent a bien été affecté sur un poste lui donnant qualité pour assurer non pas seulement des contrôles en général mais le contrôle litigieux en particulier. Cela permettrait d'éviter tout risque de contrôle intempestif décidé selon la fantaisie des contrôleurs ou le syndrome du franc-tireur. Mais rien n'indique que ce type de problème se soit jamais posé. Et ce serait pousser très loin vos exigences alors que rien dans les textes n'y oblige, que la jurisprudence judiciaire ne les lit pas ainsi et surtout qu'on ne voit pas quelle garantie réelle cela pourrait offrir aux personnes contrôlées.

La question de savoir s'il faut diligenter un contrôle ou non sur un allocataire donné est une question indépendante de celle du choix des agents qui l'opèreront. Et l'acte procédant à ce choix, à considérer qu'il existe, est lui-même neutre pour les contestations que l'allocataire pourrait être tenté de soulever en considération de la personne du contrôleur, par exemple en termes d'impartialité. Les conditions dans lesquelles les agents sont chargés de tel

---

<sup>1</sup> L'article L. 243-9 parle « *des secrets de fabrication et en général des procédés et résultats d'exploitation dont ils pourraient prendre connaissance dans l'exercice de leur mission* », ce qui amène à douter de sa pertinence dans son utilisation hors contrôle d'une entreprise (généralement employeur et à ce titre débitrice de cotisations sociales).

<sup>2</sup> La décision T... précitée parle d'un arrêté du 30 juillet 2004 parce que le contrôle avait eu lieu en 2013. Dans la présente affaire le contrôle a été diligenté en 2015, de sorte que c'est bien l'arrêté du 5 mai 2014 qui était applicable.

ou tel contrôle n'affectent donc pas les droits des contrôlés et nous semblent ainsi relever d'une simple question de gestion interne de l'organisme.

A la lumière de l'ensemble de ces éléments, nous pensons donc que c'est bien l'affectation sur un poste comportant des fonctions de contrôle en général et elle seule qui importe et que, dès lors que cette affectation effective est une condition même du maintien en vigueur de l'agrément de l'agent comme on l'a vu aux termes de l'arrêté de 2014, l'organisme justifie en principe de cette affectation en justifiant de son agrément. Au plan probatoire, la caisse fait ainsi une pierre deux coups.

En l'espèce, M. S... reprochait au TA de ne pas avoir répondu au moyen tiré de l'absence de désignation de l'intéressé. Si vous nous suivez, vous regarderez ce moyen comme opérant mais vous pourrez considérer qu'en relevant que le rapport avait été établi par un agent de contrôle de la caisse dont le département se trouvait avoir produit la carte professionnelle mentionnant l'agrément et l'assermentation de l'agent, le tribunal y a suffisamment répondu.

## **2. La seconde question intéressante de cette affaire porte sur la prise en compte d'un bien immobilier situé hors du territoire national.**

Cette extraterritorialité du bien ne soulève aucun problème de principe. L'article R. 262-6 prévoit que l'ensemble des ressources des foyers entre en ligne de compte, ce qui inclut nécessairement aussi celles d'origine étrangère, ainsi d'ailleurs que vous l'avez admis pour les ressources provenant du conjoint situé à l'étranger. Des loyers qui proviendraient d'immeubles situés à l'étranger devraient ainsi incontestablement être pris en compte.

La difficulté surgit pour les biens non productifs de revenus. Pour ceux-ci, l'article R. 132-1 du code dispose qu'*« à l'exclusion de ceux constituant l'habitation principale du demandeur, [ces biens] 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 »*. Rien ne s'oppose en théorie à ce que ces dispositions là aussi s'appliquent à des biens immobiliers étrangers. Ce sont les obstacles pratiques qui font hésiter car la valeur locative d'un immeuble ne se détermine pas facilement.

Comme vous le savez, celle qu'on a l'habitude de manier en France est la valeur locative cadastrale mais qui, compte tenu de son incidence sur le niveau de certaines impositions, notamment la taxe foncière et la taxe d'habitation, est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 19...70 ! Il est donc difficile de la reconstituer ou même de déterminer ce que pourrait être un cadre de référence objectif pour des biens situés à l'étranger.

C'est le constat que le TA a fait en l'espèce lorsqu'il a dû prendre parti sur le bien immobilier détenu par M. S... au Maroc dans la détermination de ses ressources. Faute de toute indication sur la valeur locative de ce bien qui constitue l'assiette des taux fixés par le CASF pour les immeubles non productifs de revenus, le juge s'est rabattu sur la règle des 3% de la valeur du bien, que le texte réserve en principe aux capitaux. M. S... dénonce là une

erreur de droit en soutenant que le TA aurait dû mettre en œuvre ses pouvoirs d’instruction pour déterminer coûte que coûte la valeur locative de son bien.

C’est la question, assez pure, posée par cette affaire dans ce second volet : faut-il dans tous les cas exiger des juges du fond qu’ils lancent des investigations pour tenter de déterminer la valeur locative d’un immeuble situé à l’étranger ou peuvent-ils par défaut appliquer cette règle des 3% à la valeur « en capital » qu’ils représentent ?

Vous retrouvez là un questionnement assez proche de celui que vous avez rencontré dans l’intéressante - bien que non fichée - affaire « Sevilla » du 18 juillet dernier (n°412075) où vous deviez déterminer, pour des parts de société, s’il fallait retenir leur valeur vénale, évidemment préférable mais difficile à établir pour des titres non cotés, ou leur valeur comptable qui peut ne plus être représentative de la réalité mais est aisément constatable. Et comme dans ce précédent, nous vous invitons à privilégier une approche pragmatique.

Il ne nous semble en effet pas raisonnable de mettre à la charge du juge du fond l’obligation de rechercher les revenus susceptibles d’être dégagés par un bien immobilier à l’étranger, surtout à travers le prisme complexe de la valeur locative, lorsqu’une autre valeur peut être retenue par défaut et permettre de parvenir à un résultat proche.

Si l’on prend comme point de comparaison la valeur locative cadastrale telle qu’on la connaît en France, l’application à celle-ci du taux de 50% conduit dans la plupart des cas à un résultat sensiblement équivalent au taux de 3% de la valeur du bien. Il ne semble donc pas y avoir de risque de réelle distorsion dans l’application de ce critère supplétif. Et dans les cas où les 3% de la valeur du bien immobilier se révéleraient moins favorables à l’intéressé que les 50% de sa valeur locative, il n’est pas choquant d’attendre de celui-là même qui le soutient qu’il produise tous les éléments en sa possession pour objectiver son chiffre afin de mettre à même le juge de prendre position.

Si vous nous suivez, vous validerez donc le raisonnement du TA qui a exactement pris les choses ainsi, en appliquant la règle des 3% de la valeur de l’immeuble après avoir relevé qu’il n’était pas établi que cette méthode conduirait à retenir dans la base ressources de l’intéressé un montant supérieur à celle qui aurait résulté de celle des 50 % de la valeur locative.

**3. Le dernier moyen, concernant le traitement des absences de l’intéressé du territoire français, ne mérite qu’un propos très rapide quant à lui.**

Vous jugez en effet de manière constante que la personne qui remplit les conditions pour bénéficier de l’allocation de RSA a droit, lorsqu’elle accomplit hors de France un ou plusieurs séjours dont la durée, de date à date, ou la durée totale par année civile, n’excède pas trois mois, au versement sans interruption de cette allocation mais que lorsque ses séjours atteignent cette durée de trois mois, le RSA ne lui est versé que pour les mois civils complets de présence en France (30 avril 2014, Département du Loir-et-Cher, n°357900, T et 20 oct. 2017, Epoux B..., n°405572, T.). C’est précisément ce qu’a fait le TA en l’espèce dont les motifs sont très clairs même si le pourvoi essaye d’exploiter une phrase sortie de son contexte. Vous écarterez donc aussi ce dernier moyen.

**PCMNC** au rejet du pourvoi.