

**N° 451981**

**Département du Gard**

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

**Séance du 15 février 2023**

**Lecture du 1<sup>er</sup> mars 2023**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public**

L'aide sociale est destinée à répondre à des besoins auxquels ses bénéficiaires ne peuvent pourvoir par eux-mêmes. En vertu de ce principe de subsidiarité, l'article L. 132-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les ressources des personnes placées dans un établissement au titre de l'aide aux personnes âgées ou de l'aide aux personnes handicapées, sont affectées au remboursement de leurs frais d'hébergement et d'entretien dans la limite de 90 %, sans que la part laissée à la disposition des intéressés puisse descendre en dessous d'un plancher mensuel.

La présente affaire porte sur le calcul du reste à vivre de Mme D... qui, en décembre 2017, a quitté la maison dont elle était propriétaire à Nîmes pour entrer en EHPAD. La maison a été mise en location par sa tutrice qui en a confié la gestion à une agence immobilière. Le président du conseil départemental du Gard a tiré les conséquences de cette location par une décision du 16 décembre 2019 révisant les droits de Mme D... à l'aide sociale à l'hébergement. Le département continue de prendre à sa charge le tarif hébergement et le tarif dépendance de la maison de retraite<sup>1</sup>. En revanche, la contribution de Mme D... est revue à la hausse puisqu'elle intègre désormais le reversement de 90 % des 391 euros de loyer mensuel qu'elle perçoit. Compte tenu de ses autres revenus, il lui est laissé un reste à vivre de 107 euros, légèrement au-dessus du minimum prévu par les textes.

La tutrice de Mme D... a contesté les modalités de prise en compte des revenus locatifs. Son recours administratif ayant été rejeté, elle a saisi le tribunal administratif de Nîmes qui a jugé qu'il y avait lieu de déduire du loyer perçu par Mme D... les frais de gestion facturés par l'agence immobilière ainsi que la taxe foncière à laquelle elle a été imposée.

Le département du Gard s'est pourvu contre le jugement. Peu de temps après, Mme D... est décédée. Vous en avez été informés alors que l'affaire n'était pas en état d'être jugée ce qui a eu pour effet, en vertu de l'article R. 634-1 du code de justice administrative, de suspendre la procédure. La suspension dure, précise l'article, jusqu'à la mise en demeure pour reprendre l'instance. Le département du Gard a adressé une mise en demeure aux héritiers de

---

<sup>1</sup> Mme D... est classée en GIR 5 ou 6.

Mme D.... Votre première chambre a pris la précaution supplémentaire d'appeler leur attention sur les conséquences que cette mise en demeure emportait sur la suite de la procédure. L'absence de réponse à ces courriers ne fait pas obstacle à ce que vous statuiez sur le pourvoi du département<sup>2</sup>.

Ce dernier reproche d'abord au tribunal d'avoir statué *ultra petita* en déduisant la taxe foncière des ressources prises en compte pour le calcul de la contribution de Mme D.... Il est indéniable que la requête portait uniquement sur les frais de gestion locative. Mme D... y indiquait même qu'il n'avait « jamais été question de solliciter une déduction des impôts fonciers ». S'il appartenait au tribunal, dans le cadre de son office de juge de plein contentieux, de fixer lui-même les droits de Mme Durand, il ne devait statuer que sur les droits en litige.

Comme le rappelle une décision C... de 2002<sup>3</sup>, même lorsqu'il se prononce dans une matière relevant du plein contentieux, le juge a l'obligation de statuer dans la limite des conclusions. Chaque plein contentieux étant différent, il vous arrive d'apporter des nuances à ce principe. Une décision M. et Mme X... du mois dernier<sup>4</sup> permet au juge de s'écarter du partage de responsabilité auquel l'invite le requérant. Ce n'est que le rappel qu'en contentieux indemnitaire, l'*ultra petita* s'apprécie uniquement au regard du montant total de l'indemnisation demandée pour la réparation de l'entier dommage. De manière plus originale, une décision Conseil national des barreaux et M. Bonneau de 2021<sup>5</sup> précise qu'il n'y a pas d'*ultra petita* de la part du juge qui, saisi par un tiers d'un recours de pleine juridiction contestant la validité d'un contrat ou de certaines de ses clauses, décide d'annuler le contrat alors que seule sa résiliation lui était demandée. Mais, ce faisant, le juge ne fait que tirer les conséquences nécessaires des irrégularités qui lui sont signalées par le requérant ou qu'il est tenu de relever d'office.

En matière d'aide sociale, on serait spontanément porté à avoir une approche large des termes du litige car, bien souvent, les requérants sont démunis et ils ignorent l'étendue de leurs droits. On comprend que saisi d'un litige relatif à la contribution de Mme D... à ses frais d'hébergement et d'entretien le tribunal ait eu la tentation de le régler au vu de l'ensemble des éléments dont il disposait, parmi lesquels les avis de taxe foncière. Ce n'est pas sans soulever de délicates questions sur le respect du contradictoire et sur l'étendue des obligations pesant sur le juge appelé à réexaminer les droits y compris sur des points qui ne sont pas débattus. Nous ne pensons pas que ce soit là l'office du juge de l'aide sociale tel que vos décisions de section du 3 juin 2019<sup>6</sup> l'ont défini. Et la présente affaire nous paraît être la moins indiquée

---

<sup>2</sup> La solution ne serait pas la même si la partie décédée était le requérant et si ses héritiers ne donnaient pas suite à une mise en demeure de reprendre l'instance.

<sup>3</sup> CE, 29 juillet 2002, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ M. C... et autres, n° 244754, B

<sup>4</sup> CE, 20 janvier 2023, X... c\ GROUPE HOSPITALIER PUBLIC DU SUD DE L'OISE, n°468190, B

<sup>5</sup> CE, 9 juin 2021, CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX M. B... , n°438047, 438054, B

<sup>6</sup> CE, Section, 3 juin 2019, Mme V... , n°423001, A ; CE, Section, 3 juin 2019, M. Z... , n°422873, A ; CE, Section, 3 juin 2019, DEPARTEMENT DE L'OISE , n° 419903, A ; CE, Section, 3 juin 2019, M. W... , n° 415040, A

pour faire évoluer cet office dans le sens d'un élargissement car, c'est assez rare, la requérante avait expressément précisé ce sur quoi sa demande ne portait pas.

En accordant à Mme D... ce qu'elle déclarait pourtant ne pas demander, le tribunal a statué *ultra petita*. Son jugement doit être annulé en tant qu'il a déduit la taxe foncière du montant des ressources de Mme Durand pour le calcul de l'aide sociale.

Restent donc les frais de gestion locative. Le département soutient qu'un postulant à l'aide sociale ne saurait imposer à la collectivité son choix de conserver son patrimoine et prétendre en même temps à l'aide sociale faute de pouvoir en financer les charges au moyen de son reste à vivre. Il invoque votre jurisprudence sur les dépenses exclusives de choix de gestion, issue de votre décision d'assemblée Département de la Charente Maritime de 2007<sup>7</sup>.

Dans ses conclusions, Luc Derepas relevait que la loi se borne à prévoir que la participation d'une personne à ses frais d'hébergement et d'entretien s'élève à 90 % de ses ressources et qu'elle reste silencieuse sur la question des dépenses. Il soulignait cependant, travaux préparatoires à l'appui, que le reste à vivre avait été conçu comme un argent de poche, de sorte qu'il n'avait pas vocation à couvrir des dépenses inévitables.

L'assemblée a suivi son commissaire du Gouvernement en jugeant qu'il y avait lieu de déduire de l'assiette de la participation deux types de dépenses. D'une part, les dépenses d'entretien que la personne accueillie se voit demander d'acquitter elle-même alors qu'elles devraient trouver leur contrepartie dans le tarif de l'établissement, telles que des protections urinaires. D'autre part, les dépenses résultant d'une obligation légale pour autant cependant qu'elles soient exclusives de tout choix de gestion. Cette condition traduit l'un des principes de l'aide sociale qui est que la collectivité n'a pas à subir les conséquences des choix faits par les intéressés quant à la gestion de leur patrimoine.

Votre jurisprudence a qualifié de dépenses résultant de la loi et exclusives de choix de gestion l'impôt sur le revenu<sup>8</sup>, les cotisations d'assurance maladie complémentaire nécessaires à la couverture des frais que la législation de sécurité sociale laisse à la charge des assurés sociaux<sup>9</sup>, la participation au financement des mesures exercées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et ordonnées par l'autorité judiciaire<sup>10</sup> ou encore, par une décision Département des Yvelines de 2019<sup>11</sup>, les sommes réclamées à un contribuable au titre des impôts fonciers sur des biens qu'il n'occupe pas et de l'impôt de solidarité sur la fortune.

---

<sup>7</sup> CE, Assemblée, 14 décembre 2007, DEPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME, n° 286891, A - Rec. p. 472

<sup>8</sup> Décision Département de la Charente Maritime

<sup>9</sup> Décision Département de la Charente Maritime

<sup>10</sup> CE, 12 mai 2022, c\ DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS, n° 454403, B

<sup>11</sup> CE, 28 décembre 2016, DEPARTEMENT DES YVELINES, n° 394140, A - Rec. p. 576

Le département du Gard fait valoir que tant la décision de conserver la maison de Mme D... que celle d'en confier la gestion à une agence immobilière sont constitutives de choix de gestion, ce qui exclurait que l'aide sociale en subisse les conséquences.

La qualification de choix de gestion est discutable dans les circonstances particulières de l'espèce où la mise sous tutelle de Mme D... rendait inéluctable la mise en location de son bien, la vente étant toujours une solution de dernier recours soumise à l'autorisation du juge. On peut ajouter qu'il n'entre pas dans les missions habituelles d'un mandataire judiciaire d'assurer la gestion locative en direct, là encore le recours aux services d'une agence immobilière s'imposait.

Il nous semble surtout que la question d'un choix de gestion ne se posait pas en l'espèce car, en amont, les revenus fonciers à retenir pour le calcul de la participation de Mme D... devaient être appréciés nets de charges.

La jurisprudence Département de la Charente Maritime porte sur les dépenses incompressibles que le reste à vivre n'a pas vocation à financer. Elle affirme que ces dépenses doivent venir en déduction des ressources de l'intéressé pour le calcul de la contribution prévue à l'article L. 132-3 du code de l'action sociale et des familles. En revanche, la jurisprudence Département de la Charente Maritime n'a pas pour objet de régler la manière dont ces ressources doivent être appréciées.

En l'absence de dispositions particulières, il y a lieu d'appliquer les règles de droit commun de l'aide sociale. Elles se trouvent aux articles L. 132-1 et R. 132-1 du code qui disposent 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 du patrimoine non productif de revenus.

Aucune précision n'est donnée sur la manière d'appréhender ces « revenus professionnels et autres ». Vous jugez depuis une décision Département des Deux-Sèvres de 2007<sup>12</sup>, confirmée par une décision fichée Métropole de Lyon de 2020<sup>13</sup> que lorsque le postulant est propriétaire d'un bien immobilier pour lequel il perçoit des loyers, les revenus à prendre en compte au titre des ressources effectivement perçues sont constitués du montant de ces loyers, duquel il convient de déduire les charges supportées par le propriétaire à l'exception de celles qui contribuent directement à la conservation ou à l'augmentation du patrimoine, telles que, le cas échéant, les remboursements du capital de l'emprunt ayant permis son acquisition. Ces décisions ont été rendues en matière de revenu minimum d'insertion et de revenu de solidarité active mais elles font application des articles L. 132-1 et R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles et elles valent donc pour toute l'aide sociale.

---

<sup>12</sup> CE, 23 avril 2007, DEPARTEMENT DES DEUX-SEVRES c/ VV..., n° 282274, C

<sup>13</sup> CE, 26 février 2020, METROPOLE DE LYON c\ MINISTERE DE L'INTERIEUR, n° 424379, B

Christophe Devys, qui a conclu sur la décision de 2007, donnait les fondements de la solution : les règles de l'aide sociale « se veulent neutres au regard du patrimoine des allocataires et ne doivent pas, par elles-mêmes, inciter les intéressés à réaliser leur patrimoine. Or raisonner en termes de revenus bruts inciterait à l'évidence une personne démunie, mais détentrice d'un bien immobilier qu'elle loue [...] à le céder immédiatement dès lors que le loyer brut perçu viendrait accroître à l'excès ses ressources et diminuer d'autant l'allocation différentielle perçue ». Il ajoutait que dans le silence des textes vous aviez déjà été amenés, dans une décision Gaspar de 2000, aux tables<sup>14</sup>, à juger que les revenus à prendre en compte pour le droit au RMI étaient les revenus nets provenant d'une activité professionnelle.

Ce raisonnement en termes de revenus nets de charges est conforme à la logique de l'aide sociale qui est de tenir compte des revenus effectivement perçus. Sans doute certaines de ces charges peuvent résulter de choix, par exemple celui de recourir à une agence immobilière pour louer un bien ou celui de passer par une banque pour gérer ses actions. En poussant le raisonnement jusqu'à l'absurde, exploiter son patrimoine est un choix de gestion et il n'y aurait jamais lieu de tenir compte des charges afférentes.

Il nous semble au contraire que dès lors que des charges ont été effectivement exposées pour l'acquisition du revenu, il y a lieu d'en tenir compte. Vous relèverez que les seules charges dont vos décisions Département des Deux-Sèvres et Métropole de Lyon excluent la prise en compte sont celles qui valorisent le patrimoine. Les remboursements du capital de l'emprunt ne sont pas déduits du calcul des ressources prises en compte pour apprécier le droit à l'aide sociale mais les intérêts le sont, eux, sans que l'on aille rechercher si le recours à l'emprunt était un choix de gestion.

La mise en œuvre de l'article L. 132-3 du code de l'action sociale et des familles implique donc selon nous, comme pour toute demande d'aide sociale, de commencer par évaluer les ressources de l'intéressé, ce qui se fait net de charges, au moins pour les revenus fonciers. Dans un second temps, l'administration doit déduire du montant de ressources ainsi arrêté les dépenses qui ne doivent pas venir diminuer le reste à vivre de l'intéressé, celles qui sont inévitables. Il s'agit de dépenses qui n'ont pas été exposées en vue de l'acquisition d'un revenu.

Vous comprendrez de cet exposé que nous nourrissons quelques doutes sur la décision Département des Yvelines de 2019. Nous comprenons la solution s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune, aujourd'hui impôt sur la fortune immobilière, et de la taxe foncière portant sur une résidence secondaire. Nous avons plus de mal à souscrire au refus de retenir les revenus fonciers pour leur montant net de la taxe foncière, comme on l'admet en droit fiscal et comme c'est la pratique des caisses d'allocations familiales en revenu de solidarité active.

Mais, si vous nous avez suivi, vous n'aurez à traiter que la question des frais de gestion locative et nous vous invitons à juger que le tribunal n'a commis ni erreur de droit ni

---

<sup>14</sup> CE, 27 mars 2000, G..., n° 203684, B

erreur de qualification juridique en les déduisant de l'assiette de la contribution prévue à l'article L. 132-3 du code de l'action sociale et des familles. La solution à laquelle vous parviendrez ne sera pas préjudiciable à l'aide sociale dont l'intérêt n'est pas que ses bénéficiaires soient contraints de liquider leur patrimoine plutôt que de l'exploiter, surtout quand ce patrimoine est appelé à revenir au département par le biais des recours en récupération.

C'est enfin sans dénaturation que le tribunal a jugé que la contribution fixée par le département du Gard aboutissait à un reste à vivre inférieur à 10 % des ressources personnelles de Mme Durand, étant précisé que le pourvoi mentionne à tort dans l'assiette de la contribution de 90 % une allocation logement qui fait en réalité l'objet d'un reversement intégral.

**PCMNC à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a déduit la taxe foncière du montant des ressources de Mme Durand pour le calcul de l'aide sociale, au rejet du surplus**