

N° 458009

M. L...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 15 février 2023

Lecture du 1^{er} mars 2023

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

En vertu de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, l'ensemble des ressources du foyer est pris en compte pour le calcul du revenu de solidarité active. Une exception est faite, au 4^o, pour « *les prestations et aides sociales qui ne sont pas incluses dans le calcul des ressources à raison de leur finalité sociale particulière* ». Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, énumère les prestations exclues. On y trouve un certain nombre de prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale, comme les prestations familiales, la prestation de compensation du handicap ou les bourses d'études. Figurent en outre, au 14^o de l'article R. 262-11, les « *aides et secours financiers dont le montant ou la périodicité n'ont pas de caractère régulier ainsi que [les] aides et secours affectés à des dépenses concourant à l'insertion du bénéficiaire et de sa famille, notamment dans les domaines du logement, des transports, de l'éducation et de la formation* ». La présente affaire vous conduira à préciser la portée de ce 14^o.

Elle commence lorsque la caisse d'allocations familiales de Paris décide de contrôler la situation de M. L.... La caisse s'aperçoit que M. L... n'a pas déclaré certaines de ses ressources, parmi lesquelles les aides qu'il a reçues de trois organismes en lien avec son activité antérieure de musicien, à savoir le groupe Audiens, qui est le gestionnaire de la retraite complémentaire Agirc-Arrco du secteur de la culture, la Société des auteurs compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et la Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (ADAMI). Chacun de ces organismes a versé à M. L... en 2018 et en 2019 une aide d'un montant allant de 2 000 à 2 755 euros pour Audiens, d'un montant de 1 000 euros pour la SACEM et de 1 500 euros pour ADAMI.

M. L... a soutenu que ces aides relevaient du 14^o de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles et qu'elles n'avaient pas à être prises en compte dans le calcul de ses droits au revenu de solidarité active. La caisse d'allocations familiales a été d'un avis différent et elle lui a réclamé un indu qu'elle a cependant accepté de diminuer de moitié sur la demande de remise gracieuse présentée par M. L....

Ce dernier a saisi le tribunal administratif de Paris qui a jugé qu'en raison de leur caractère régulier les aides en cause n'entraient pas dans le champ du 14° de l'article R. 262-11. Le pourvoi conteste cette régularité par des moyens présentés sous le timbre de l'erreur de droit, de l'erreur de qualification juridique et de dénaturation.

Précisons, en amont, que la circonstance que les sommes en cause aient été versées par des organismes privés ne nous paraît pas faire obstacle à ce qu'elles soient regardées comme des aides et secours financiers au sens du 14° de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles.

La base légale de ces dispositions se trouve, comme on l'a dit, au 4° de l'article L. 262-3 du même code qui excepte des ressources prises en compte les prestations et aides sociales à finalité sociale particulière. Cette notion est l'héritière de celle de prestations sociales à objet spécialisé qui était employée pour le revenu minimum d'insertion et qui l'est encore aujourd'hui pour la complémentaire santé solidaire¹ et pour l'allocation personnalisée d'autonomie². La liste des exclusions n'est pas exactement la même pour chacun de ces dispositifs mais seules peuvent y figurer des prestations sociales.

C'est pourquoi vous refusez avec constance de déduire des ressources de l'allocataire du RSA les aides apportées par ses proches, sans vous arrêter à l'apparente généralité de l'expression « aides et secours financiers », voyez en dernier lieu votre décision Mme J... de 2019³.

Ce qui est visé par cette expression, c'est essentiellement l'action sociale, c'est-à-dire des prestations instituées à titre facultatif et qu'il n'était pas possible pour le code d'énumérer faute qu'elles soient prévues par les lois et règlements. Le professeur Borgetto définit l'action sociale comme « un ensemble d'interventions, librement ou au moins discrétionnairement mises en œuvre par divers acteurs qui soit viennent remédier aux carences des autres formes d'aide, notamment l'aide sociale, soit se proposent d'améliorer ou d'élargir les autres formes d'aide »⁴. Il rappelle qu'à la différence de l'aide sociale, qui repose toujours sur les collectivités publiques, l'action sociale peut être le fait de personnes privées. Nous relevons à cet égard que les dispositions réglementaires relatives à l'appréciation des ressources pour la complémentaire santé solidaire visent les « aides et secours financiers versés par des organismes à vocation sociale »⁵ sans distinguer selon la nature publique ou privée de ces organismes.

¹ Articles L. 861-2 et R. 861-10 du code de la sécurité sociale

² Articles L. 232-4 et R. 232-5 du code de l'action sociale et des familles

³ CE, 24 juillet 2019, Mme J... , n°417399, B. Et auparavant : CE, 31 juillet 2015, X... c\ DEPARTEMENT DE PARIS, n°382371, C. En RMI : CE, 23 mai 2001, M. LAFFITTE, n° 212968, C inédit au recueil Lebon

⁴ M. Borgetto, R. Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociales, 9^{ème} édition, p. 98

⁵ Article R. 861-10 du code de la sécurité sociale

A cette aune, il nous semble que les aides versées par les trois organismes que nous avons mentionnés sont susceptibles de relever du 14° de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles.

Audiens est un groupe de protection sociale à but non lucratif rassemblant des institutions de prévoyance, des mutuelles et des institutions de retraite complémentaire. C'est à ce dernier titre que M. L... a perçu une aide. Les institutions de retraite complémentaire gèrent la retraite complémentaire obligatoire des salariés. L'article L. 922-1 du code de la sécurité sociale les définit comme des personnes morales de droit privé à but non lucratif et remplissant une mission d'intérêt général. Il prévoit qu'elles peuvent mettre en œuvre au profit de leurs membres participants une action sociale. Une institution de retraite complémentaire est un organisme à vocation sociale et nous ne voyons pas ce qui justifierait de distinguer entre l'action sociale des régimes de base de sécurité sociale, qui est indéniablement dans le champ du 14° de l'article R. 262-11, et l'action sociale des régimes complémentaires obligatoires.

Les deux autres organismes, la SACEM et l'ADAMI, sont des organismes de gestion collective régis par le code de la propriété intellectuelle. L'objet principal de ces organismes consiste à gérer le droit d'auteur ou les droits voisins. Mais ils ne se bornent pas à répartir les droits à leurs titulaires. Une partie des sommes collectées peut être consacrée, en vertu de l'article L. 321-1 du code de la propriété intellectuelle, à des actions de promotion de la culture et à la fourniture de services sociaux, culturels et éducatifs dans l'intérêt des titulaires de droits et du public. C'est au titre de l'entraide sociale entre titulaires de droit que M. L... a reçu des aides et, même si nous mesurons que le pas à franchir est un peu plus grand, les secours versés par les organismes de gestion collective nous paraissent devoir être exclus de l'appréciation des ressources de l'allocataire du revenu de solidarité active. A condition toutefois qu'ils n'aient pas un caractère régulier, ce qui nous ramène aux motifs retenus par le tribunal.

Il faut bien admettre que le versement des aides en cause n'a pas le caractère répété auquel on associe généralement la notion de régularité. Pour apprécier si les aides étaient régulières, il nous semble qu'il fallait procéder organisme par organisme et qu'il était factice d'identifier une régularité dans l'addition de revenus provenant de différentes sources n'agissant pas de concert, comme l'a fait le tribunal. Ce point acquis, on constate que M. L... a perçu de chaque organisme une seule aide en 2018 et une seule aide en 2019. Pour la SACEM et l'ADAMI, c'était un même montant versé à la même période, ce qui est une forme de régularité. Mais avec une année d'écart donc.

Pourtant, nous croyons qu'il y avait bien lieu de regarder ces aides comme des ressources pour le calcul du droit au RSA. La dérogation consentie par l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles au principe de la prise en compte de l'ensemble des

ressources a pour objet de sanctuariser certaines prestations destinées à répondre à un besoin social spécifique, que ce soit les charges liées au handicap, les frais de rentrée scolaire ou les dépenses liées au décès d'un proche. Il serait contraire à l'objet de cette dérogation d'y faire entrer des sommes qui constituent un simple complément de revenus. Le 14° de l'article R. 262-11 nous paraît donc devoir être interprété en ce sens qu'il ne vise que les aides et secours financiers répondant à un besoin ponctuel. Ce n'est pas le cas d'aides d'un montant bien supérieur à celui du RSA lui-même et qui sont susceptibles d'être octroyées tous les ans.

Si vous nous suivez, vous écarterez les moyens du pourvoi.

PCMNC au rejet.