

N° 476074

M. B...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 17 janvier 2024

Décision du 1^{er} février 2024

CONCLUSIONS

M. Thomas Janicot, rapporteur public

1. Bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) depuis le mois de mars de l'année 2014, M. B... a fait l'objet, le 9 mars 2018, d'un contrôle de sa situation par la caisse d'allocation familiale (CAF) de l'Hérault. Celle-ci a constaté qu'il n'avait pas déclaré les revenus de 1 000 euros par mois qu'il tirait de la sous-location d'une chambre et d'une annexe du logement de 132 mètres carrés qu'il occupe et pour lequel il verse lui-même à son propriétaire un loyer mensuel de 1 100 euros. Elle a donc mis à sa charge, par une décision du 14 juin 2018, un indu de RSA pour la période allant de juin 2016 à février 2018 euros, un indu de prime d'activité pour la même période et un indu d'aide exceptionnelle de fin année au titre des années 2016 et 2017.

Après avoir vainement demandé au président du conseil départemental de revenir sur cette décision et de lui accorder une remise gracieuse de sa dette, M. B... a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision du 14 juin 2018 ainsi que la contrainte émise par le directeur de la CAF le 24 décembre 2018, en vue du recouvrement de l'indu d'aide exceptionnelle de fin d'année.

Si les premiers juges ont rejeté sa demande, vous avez fait droit au pourvoi formé par M. B... contre leur jugement dans une décision du 12 avril 2022¹ en l'annulant et en renvoyant l'affaire devant la même juridiction. Par un jugement du 22 novembre 2022, celle-ci a rejeté la demande de première instance du requérant tout en renvoyant à l'administration le soin de procéder à une nouvelle détermination du montant des indus. M. B... se pourvoit à nouveau en cassation contre son jugement, ce qui vous donnera l'occasion de préciser la portée de votre décision du 12 avril 2022 sur les modalités de prise en compte des sous-loyers pour le calcul des droits au RSA d'un locataire.

2. Votre première décision s'est en effet contentée d'une cassation prudente du premier jugement attaqué devant vous. Ce dernier avait rejeté les conclusions de première instance de M. B..., au motif que tous revenus issus d'une sous-location constituaient une « *ressource* »

¹ n° 440736 et 440737

au sens des dispositions de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) nécessitant d'être déclaré trimestriellement par l'allocataire, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Le tribunal administratif, comme la CAF avant lui, avait donc pris en compte les ressources « brutes » de l'intéressé et écarté son argumentation tirée de ce que les sous-loyers qu'il percevait étant inférieurs au loyer qu'il versait lui-même au bailleur de son logement, il ne tirait aucun bénéfice net de la sous-location, ce qui justifiait de ne pas les déclarer en tant que « ressources ».

Vous avez pris l'exact contrepied de ce raisonnement dans votre décision du 12 avril 2022 en privilégiant le raisonnement en ressources « nettes », à l'image de ce que vous retenez pour les revenus locatifs (CE, 26 février 2020, *Métropole de Lyon*, n° 424379, T.). Vous avez ainsi jugé, pour le seul cas de l'allocataire sous-louant une partie du bien immobilier qu'il occupe lui-même en qualité de locataire, que « *les ressources devant être prises en compte (...) au sens de l'article R. 262-6 du CASF sont constituées des bénéfices qu'il retire le cas échéant de cette sous-location* ». Vous avez ainsi censuré le jugement attaqué pour erreur de droit à avoir jugé que devait être pris en compte pour le calcul des droits de M. B... le sous-loyer qu'il percevait de la sous-location d'une partie du logement qu'il occupait en qualité de locataire, « *alors même que celui-ci faisait valoir qu'il n'en retirait aucun bénéfice, cette sous-location lui ayant seulement permis de faire face à ses charges locatives en y contribuant partiellement* ».

Cette solution, probablement motivée par le souhait de permettre à l'allocataire de couvrir une partie de son propre loyer plutôt que de risquer qu'il le quitte compte tenu de sa situation financière précaire, est actée et mentionnée aux Tables du Recueil. En revanche, votre décision n'a pas tranché le point de savoir comment ce bénéfice doit être apprécié. Doit-il ainsi l'être au prisme d'une analyse globale, en retenant l'existence d'un bénéfice lorsque les sous-loyers perçus excèdent le montant de loyer payé par le locataire ? Ou au contraire, y a-t-il lieu de retenir une approche plus fine, consistant à voir un bénéfice lorsque les sous-loyers perçus sont supérieurs au prorata du loyer correspondant à la surface sous-louée, comme vous le proposait déjà votre rapporteure publique Marie Sirinelli dans ses conclusions prononcées lors de votre première décision ?

Si votre décision semble avoir entendu réserver cette question qui n'était pas nécessaire à la cassation prononcée, la présente affaire vous offre l'occasion de la trancher.

En effet, saisie de nouveau de l'affaire après cassation, le tribunal administratif, après avoir cité le considérant issu de la décision du 12 avril 2022, a examiné si M. B... avait réalisé un bénéfice par la sous-location d'une partie de son logement, en adoptant la démarche proratisée proposée par votre rapporteure publique. Il a ainsi estimé « *qu'au regard des superficies sous-louées* », M. B... n'établissait pas que la sous-location en cause « *ne lui a procuré aucun bénéfice* », ce qui justifiait de rejeter sa demande de première instance. Cependant, faute de bénéficier de la surface de la chambre louée par le requérant, il s'est déclaré être dans

l'impossibilité de déterminer le montant du bénéfice touché par celui-ci et l'a donc renvoyé devant le président du conseil départemental et la CAF pour qu'il soit procédé au calcul de ses droits et des indus litigieux.

3. C'est ce raisonnement que cible le pourvoi dans son deuxième moyen, qui est aussi celui qui a justifié l'inscription de l'affaire à votre formation de jugement. Le requérant soutient ainsi que les premiers juges auraient commis une erreur de droit en retenant cette méthode pour examiner l'existence d'un bénéfice, alors que le bénéfice éventuellement tiré d'une sous-location d'une partie du logement qu'un allocataire occupe doit, selon lui, s'apprécier uniquement au regard de la différence entre les sous-loyers perçus et celui versé par le locataire pour l'ensemble du logement à son propriétaire. Ainsi, en sous-louant pour une somme de 1 000 euros par mois une chambre du bâtiment principal et son annexe mais en versant un loyer mensuel de 1 100 euros mensuel pour l'ensemble de son logement, M. B... ne réaliserait donc aucun bénéfice.

Vous l'aurez compris, il vous appartient aujourd'hui de trancher entre l'une et l'autre méthode d'appréciation du bénéfice éventuellement tiré de la sous-location par l'allocataire d'une partie du logement qu'il occupe et ainsi de préciser votre décision du 12 avril 2022. Votre réponse sera d'autant plus attendue que plusieurs tribunaux administratifs ont retenu l'approche « *proratisée* » suggérée à l'époque par votre rapporteure publique (v. par ex. TA de Rouen, 5 mai 2022, n° 2000537).

3.1. Nous les comprenons car cette approche présente plusieurs avantages.

Elle apparaît tout d'abord comme la plus rigoureuse d'un point de vue économique. D'une part, car comme le soulignait Marie Sirinelli, elle « *procède de l'idée que les sous-loyers peuvent être neutralisés, pour la prise en compte des ressources, parce qu'ils sont la contrepartie d'une perte de jouissance* ». D'autre part, car elle neutralise toute tentative de la part du locataire de reporter trop lourdement le montant de son loyer sur le sous-locataire en lui faisant payer un sous-loyer au mètre carré plus élevé que le loyer au mètre carré qu'il paie lui-même au bailleur, par exemple en faisant prendre en charge par le sous-locataire 90% de son loyer pour une surface occupée équivalente à 50% de celui-ci, ce qui s'apparenterait bien à une forme de bénéfice.

A cet égard, nous relevons que la législation relative aux conditions de sous-location d'un bien plaide pour retenir une approche consistant à proratiser le loyer global versé par le locataire en fonction du mètre carrés de surfaces sous-louées. Comme vous le savez, un logement ne peut être sous-loué qu'avec l'accord du propriétaire, qui en touche les fruits, sauf si le bail prévoit de manière expresse le contraire (v. art 546 et 547 du code civil et Cass. 3e civ., 12 septembre 2019, n° 18-20.727, Bull.). Surtout, selon l'article 8 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, « *le prix du loyer au mètre carré de surface habitable des locaux sous-loués ne peut excéder celui payé par le locataire*

principal ». Ce plafond légal applicable aux revenus issus d'une sous-location nous semble l'argument le plus fort en faveur de l'approche proratisée.

Cette disposition ne lie certes pas le juge du plein contentieux de l'aide sociale, qui n'est pas le juge du bail mais qui est seulement conduit à apprécier l'existence ou non d'une ressource au sens des dispositions relatives aux allocations dont il a à connaître. Il n'en reste pas moins qu'une gêne pourrait vous saisir à l'idée de préférer une approche « globalisante » du bénéficiaire, qui a pour principal inconvénient de ne pas en voir un, dès lors que le montant global du sous-loyer perçu par le locataire est inférieur au montant global de loyer qu'il verse au bailleur, alors même que le sous-loyer au mètre carrés imposé par le sous-bailleur pour l'occupation d'une partie du logement sous-loué serait supérieur au loyer au mètre carrés qu'il règle lui-même au propriétaire du logement.

Autrement dit, là où l'approche « globale » ignore l'illégalité d'un contrat de sous-location dont le montant dépasserait le plafond autorisé et ouvre plus largement l'accès à une allocation sociale, l'approche proratisée a l'avantage de regarder comme des bénéfices des sous-loyers au mètre carré supérieurs au loyer au mètre carré versé par le locataire, donc illégalement perçus, et de reporter, en sa défaveur, ce bénéfice sur le montant de RSA qui peut le cas échéant lui être versé.

3.2. Ainsi présentée, l'approche adoptée par le tribunal administratif pourrait emporter votre faveur. Mais cette solution se heurte à trois arguments de taille, qui nous conduisent à vous proposer de faire droit au moyen du requérant.

Premièrement, aucun des textes relatifs aux ressources prises en compte pour le calcul du RSA, de la prime d'activité ou de la prime de fin d'année ne subordonne cette prise en compte à la légalité de leur origine. Nous n'oserons vous proposer de transposer en matière d'aide sociale « l'amoralisme » propre à la matière fiscale, pour la simple bonne raison qu'il s'agit dans ce dernier cas de taxer le contribuable et dans le second de lui verser une allocation, ce qui coupe court à toute forme de comparaison. Reste que le silence des textes sur l'origine des ressources prises en compte pour le calcul d'une allocation plaide aussi pour ne pas en faire un élément décisif dans le choix entre les deux méthodes d'appréhension du bénéfice tiré d'une sous-location qui se présente à vous.

Deuxièmement, votre décision du 12 avril 2022 est certes prudente dans sa formulation mais il nous semble possible d'y voir une discrète prise de partie en faveur de l'approche « globalisante » du bénéficiaire tiré d'une sous-location. En effet, en censurant une erreur de droit à avoir appréhendé comme des ressources le sous-loyer perçu par M. B... « *alors même que celui-ci faisait valoir qu'il n'en retirait aucun bénéfice, cette sous-location lui ayant seulement permis de faire face à ses charges locatives en y contribuant partiellement* », votre décision paraît assimiler le bénéfice à un montant de sous-location permettant d'aller au-delà d'une simple contribution au paiement des charges locatives de l'intéressé, ce que le silence

gardé sur l'invitation de votre rapporteure publique à retenir une approche proratisée parait également confirmer.

Troisièmement et surtout, il nous semble que l'approche consistant à voir un bénéfice lorsque les sous-loyers perçus sont supérieurs au prorata du loyer correspondant à la surface sous-louée n'est pas sans poser quelques difficultés pratiques de mise en œuvre, ce que reconnaissait Marie Sirinelli elle-même dans ses conclusions. En effet elle suppose pour le juge, et en amont les CAF, dont vous connaissez déjà les difficultés à obtenir certaines pièces portant sur la situation des allocataires, de demander systématiquement une copie du bail relatif à la sous-location et de disposer de la répartition des surfaces de chacune des pièces du logement sous-loué, ce qui est tout sauf une mince affaire.

Le cas d'espèce l'illustre parfaitement puisque les premiers juges n'ont pas été mesure de déterminer les droits au RSA du requérant et les indus mis à sa charge, faute de disposer du détail des superficies sous-louées, et a renvoyé au conseil départemental et à la CAF le soin d'y procéder, alors même que leurs propres pouvoirs d'instruction ne nous paraissent pas, par principe, beaucoup plus efficaces que celui du juge. Et à supposer qu'un tel document soit communiqué, apparaissent d'autres redoutables questions pratiques, comme la prise en compte ou non de la surface des pièces communes au locataire et au sous-locataire, comme la cuisine ou la salle de bains.

Il nous semble donc que l'introduction d'un nouvel élément de complexité, dans un contentieux qui l'est suffisamment, est inopportun et de nature à justifier de retenir le moyen d'erreur de droit soulevé par le requérant.

4. Vous pourrez donc censurer le jugement attaqué sans vous attarder sur les deux autres moyens du pourvoi, qui ne sont pas fondés. Régulant l'affaire au fond, vous déchargerez M. Vétillard des différents indus mis à sa charge, dès lors que les sous-loyers perçus sont inférieurs au loyer qu'il paie.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué, à l'annulation des décisions du 24 juin 2018 et du 4 octobre 2018 et de la contrainte émise le 24 décembre 2018, à la décharge des indus mis à la charge de M. B... par le président du conseil départemental de l'Hérault, à ce que le département de l'Hérault verse une somme de 3 000 euros à M. Vétillard au titre de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet des conclusions présentées sur ce fondement par le département.
