

Paris, le 9 juillet 2021

---

## **Décision du Défenseur des droits n°2021-123**

---

### **La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Saisie par Monsieur X qui estime avoir subi une atteinte à son droit au revenu de solidarité active,

Recommande au conseil départemental de Y d'abroger sa délibération en date du 17 juin 2016, fixant un seuil d'épargne au-delà duquel les usagers ne peuvent bénéficier du revenu de solidarité active.

La Défenseure des droits demande au conseil départemental de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

---

## Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

---

Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à la suppression de son droit au revenu de solidarité active (RSA).

### **Rappel des faits et instruction de la réclamation**

Monsieur X est devenu bénéficiaire du RSA au mois de mars 2020.

L'allocation lui a été versée aux mois de mars et avril 2020.

Par courrier du 15 mai 2020, le conseil départemental de Y lui a fait savoir qu'il ne percevrait plus l'allocation à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020, au motif suivant :

*« Conformément à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles, « le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle ».*

*« Lors de sa session du 17 juin 2016, le département a décidé d'instaurer un seuil de détention de capitaux au-delà duquel le RSA n'est plus versé.*

*« Le montant des capitaux détenus actuellement par votre foyer dépassant 23.000 euros, vous ne percevrez plus cette allocation à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 ».*

Par courrier du 18 mai 2020, la CAF de Y a confirmé à Monsieur X que le RSA ne lui serait plus versé.

L'intéressé a contesté la suppression de son droit au RSA en formant un recours devant le président du conseil départemental, dont il a été accusé réception le 29 juin 2020.

En l'absence de notification d'une décision dans le délai de deux mois suivant la réception de son recours, Monsieur X a saisi le tribunal administratif de Z d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet du recours formé contre la décision de suppression du droit au RSA.

Parallèlement à ces démarches, Monsieur X a saisi le Défenseur des droits.

Par courrier du 9 septembre 2020, les services du Défenseur des droits, se fondant sur les dispositions légales et réglementaires relatives aux modalités de détermination des ressources des allocataires du RSA, ont invité le président du conseil départemental de Y à régler ce litige à l'amiable en réexaminant la situation de Monsieur X.

En réponse, par courrier du 6 novembre 2020, le conseil départemental a indiqué ne pouvoir réviser sa décision eu égard au contentieux engagé devant la juridiction administrative.

Par courrier du 16 février 2021, une note a été adressée au conseil départemental, récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels la Défenseure des droits pourrait être amenée à considérer qu'en refusant d'apprécier les ressources de Monsieur X à la lumière des seules conditions fixées par les dispositions légales et réglementaires applicables, la collectivité territoriale portait atteinte au droit au RSA de l'intéressé. Une réponse a été demandée dans un délai de 15 jours, eu égard au contentieux en cours.

Par courrier du 23 février 2021, le conseil départemental a accusé réception de cette note et a indiqué l'avoir transmise au service compétent pour un examen de la demande.

Par un jugement du 23 mars 2021, le tribunal administratif de Z a annulé la décision du 13 août 2020 par laquelle le président du conseil départemental de Y avait confirmé la fin des droits de Monsieur X au revenu de solidarité active à compter du 1er juin 2020, et renvoyé l'usager devant le président du conseil départemental de Y pour la détermination de son droit au revenu de solidarité active à compter du mois de juin 2020.

Le conseil départemental n'a pas apporté de réponse à la note du Défenseur des droits, dans laquelle était mise en exergue l'illégalité de la délibération votée par son assemblée le 17 juin 2016, délibération sur laquelle il fondait la fermeture du droit au RSA de Monsieur X.

### **Analyse juridique**

En vertu de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Ce texte, à valeur constitutionnelle, fonde l'idée suivant laquelle une aide sociale doit être mise en place au profit de celles et ceux qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour vivre dignement.

Cette aide sociale repose sur la solidarité nationale et n'est soumise à aucune exigence de contribution de la part de ses bénéficiaires, ni quant à son principe, ni quant à son montant.

L'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) vient répondre à l'exigence constitutionnelle précitée en prévoyant que « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre* ».

L'article L. 262-3 du même code énonce les ressources qui doivent être prises en compte pour déterminer l'éligibilité de l'usager au dispositif et, le cas échéant, l'étendue de son droit au RSA, c'est-à-dire le montant de son allocation :

« *L'ensemble des ressources du foyer, y compris celles qui sont mentionnées à l'article L. 132-1, est pris en compte pour le calcul du revenu de solidarité active, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine notamment* :

« 1° *Les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ;*

« 2° *Les modalités d'évaluation des ressources, y compris les avantages en nature. L'avantage en nature lié à la disposition d'un logement à titre gratuit est déterminé de manière forfaitaire ;*

« 3° *Les prestations et aides sociales qui sont évaluées de manière forfaitaire, notamment celles affectées au logement mentionnées à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation ;*

« 4° *Les prestations et aides sociales qui ne sont pas incluses dans le calcul des ressources à raison de leur finalité sociale particulière. ».*

L'article L. 132-1 du CASF, visé par ce dernier texte, dispose en son premier alinéa 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 des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire* ».

A ce titre, l'article R. 132-1 du CASF énonce : « *Pour l'appréciation des ressources des postulants prévus à l'article L. 132-1, 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* ».

Il résulte de ces textes que lorsqu'un allocataire du RSA possède un capital placé, celui-ci est pris en compte dans l'évaluation des ressources, soit à hauteur du revenu qu'il produit, soit en l'absence d'un tel revenu, pour un montant annuel de 3% de sa valeur.

Ces dispositions excluent la possibilité de prendre en considération, au titre de ses ressources, l'intégralité du capital placé par l'allocataire.

Elles s'imposent aux conseils départementaux qui, nonobstant leur qualité de financeurs de l'aide sociale, n'ont pas le pouvoir de restreindre, directement ou indirectement, les possibilités d'accès à la prestation telles qu'elles résultent des conditions instituées par la loi et/ou le règlement.

La délibération du conseil départemental de Y en date du 17 juin 2016, qui sert de fondement à la suppression du droit au RSA litigieuse apparaît, sur ce point, contraire à ces dispositions.

En fixant un seuil d'épargne - 23.000 euros - au-delà duquel le droit au RSA est refusé ou supprimé, cette délibération méconnaît les textes précités, en vertu desquels seul un pourcentage de l'épargne non productive de revenu, à hauteur de 3% de son montant, est pris en considération pour déterminer les ressources de l'usager et, par suite, son éligibilité à l'aide sociale et l'étendue de son droit.

C'est en ce sens qu'a statué le tribunal administratif de Z, avant même son jugement rendu en l'espèce au profit de Monsieur X, dans un jugement du 1er février 2019 (n° 1801734). Dans cette affaire, le tribunal a annulé la décision par laquelle le président du conseil départemental de Y avait refusé le bénéfice du RSA à un usager, motif pris de la détention d'un capital placé d'un montant supérieur au seuil fixé par la délibération du 17 juin 2016. Le tribunal a considéré que la règle mise en œuvre par le département ne respectait pas les dispositions des articles L. 132-1 et R. 132-1 du CASF, en application desquelles les droits de l'usager devaient être réexaminés.

Le pourvoi en cassation formé par le conseil départemental à l'encontre de ce jugement, a fait l'objet d'une décision de non admission le 6 novembre 2019 (requête n° 429488), le Conseil d'Etat ayant jugé qu'aucun des moyens soulevés n'était suffisamment sérieux pour permettre son admission.

Dans son jugement du 23 mars 2021 rendu au profit de Monsieur X, le tribunal administratif de Z a relevé :

*« (...) cette délibération (délibération du conseil départemental du 17 juin 2016), dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elle figurerait dans le règlement départemental d'aide sociale, doit être regardée, eu égard à son objet, comme fixant des conditions, des critères ou des montants plus restrictifs que ceux déterminés par les textes pour l'attribution du revenu de solidarité active, en méconnaissance de l'article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles. Il suit de là que la décision du 13 août 2020 (suspension du RSA) a été prise sur le fondement d'une délibération du conseil départemental qui ne trouve son fondement dans aucune disposition législative ou réglementaire applicable au revenu de solidarité active et par suite en méconnaissance des articles L. 132-1 et R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles, qui ne prévoient la prise en compte ni de la valeur des capitaux détenus par l'intéressé, ni d'un seuil de capitaux à partir duquel le droit au revenu de solidarité active ne serait plus ouvert. ».*

Le conseil départemental de Y, pour asseoir sa position devant le tribunal administratif, avait fait valoir principalement qu'une personne qui détient un capital placé d'au moins 23.000 euros, n'est pas dans la situation de précarité visée par le dispositif du RSA.

Nonobstant ce point de vue exprimé par le conseil départemental, il convient de relever qu'en l'état actuel des textes, les conseils départementaux ne peuvent écarter, au préjudice des usagers, les conditions d'accès au RSA instituées par la loi et le règlement.

En effet, selon l'article L. 111-4 du CASF : « *L'admission à une prestation d'aide sociale est prononcée au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions législatives ou réglementaires et, pour les prestations légales relevant de la compétence du département ou pour les prestations que le département crée de sa propre initiative, au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions du règlement départemental d'aide sociale mentionné à l'article L. 121-3* ».

Ce dernier texte dispose que « *Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale (ci-après RDAS) définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département* ».

Ainsi, la loi et le règlement fixent un socle minimum de droits au titre de l'aide sociale, que les départements ne peuvent modifier - par la voie de leur RDAS ou des délibérations votées par leur assemblée - que dans un sens plus favorable aux usagers.

Cet état du droit a été rappelé de façon très explicite par le Conseil d'Etat, dans deux arrêts du 29 mai 2019 rendus en matière d'aide sociale à l'enfance et qui concernaient deux départements différents (n° 417406 et n° 417467, tous deux mentionnés aux tables du recueil Lebon).

La juridiction administrative, après avoir rappelé notamment les dispositions des articles L. 111-4 et L. 121-3 du CASF, a énoncé :

« *Il résulte de ces dispositions que le département a l'obligation de verser celles des prestations d'aide sociale que la loi met à sa charge à toute personne en remplissant les conditions légales. Lorsque les conditions d'attribution ou les montants des prestations sont déterminées par les lois et décrets qui les régissent, le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables. En l'absence de conditions ou montants précisément fixés par les lois et décrets, si le règlement départemental d'aide sociale peut préciser les critères au vu desquels il doit être procédé à l'évaluation de la situation des demandeurs, il ne peut fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables. Enfin, pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative, le département définit, par le règlement départemental d'aide sociale, les règles selon lesquelles ces prestations sont accordées* ».

Dans ces deux affaires, le Conseil d'Etat a privé d'effet les règlements départementaux d'aide sociale, dont les dispositions relatives aux conditions d'attribution des prestations concernées conduisaient à en restreindre l'accès, tel que prévu par les textes légaux et réglementaires.

De la même manière, en l'espèce, le conseil départemental de Y ne peut, en se fondant sur une délibération adoptée par son assemblée territoriale, restreindre l'accès au RSA en instituant une condition - montant d'argent placé inférieur à 23.000 euros - non prévue par la loi et la réglementation sociale.

Le conseil départemental fait encore valoir que l'article R. 132-1 du CASF, en ce qu'il vient réduire la marge de manœuvre des départements en matière de revenu de solidarité active, contreviendrait aux dispositions de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités territoriales.

Il serait, dès lors, contraire à l'esprit de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, qui prône dans son article 1<sup>er</sup> que ce dispositif « *concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions* ».

Si les collectivités territoriales s'administrent librement par l'intermédiaire de leurs élus, et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la loi, elles ne peuvent le faire que dans la limite de ces compétences et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent cet exercice.

Ainsi, les conseils départementaux sont tenus de verser les prestations d'aide sociale dont la loi leur a confié le service et la gestion, dans le respect des normes de valeur supérieure qui en régissent les conditions d'attribution, sans que cela porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

En considération de ces éléments, la Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Y d'abroger sa délibération en date du 17 juin 2016, fixant un seuil d'épargne au-delà duquel les usagers ne peuvent bénéficier du revenu de solidarité active.

La Défenseure des droits demande au conseil départemental de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON