

Paris, le 14 décembre 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-287

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 de bénéficier du revenu de solidarité active ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de Z présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus d'ouverture du droit au revenu de solidarité active (RSA) que lui oppose le conseil départemental de Y.

Rappel des faits

Monsieur X détient des parts dans deux sociétés civiles immobilières (SCI) :

- la SCI « A », dont l'unique bien immobilier a été vendu. Le produit de cette vente est aujourd'hui bloqué sur le compte de la SCI en raison d'un désaccord entre les associés ;
- la SCI « B », propriétaire de 3 biens immobiliers générant chacun un loyer.

Aucun bénéfice n'a cependant jamais été distribué aux associés de cette SCI, l'assemblée générale annuelle en décidant autrement chaque année (affectation des loyers au remboursement de prêts, à l'entretien, à des travaux...).

En raison du régime fiscal particulier, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, applicable à ces loyers de SCI, Monsieur X doit cependant déclarer chaque année, comme revenu foncier imposable, les loyers de la SCI au prorata de ses parts, les sommes correspondantes étant fiscalement « réputées perçues », nonobstant l'absence de distribution de toute somme aux associés.

Le 2 mai 2019, Monsieur X est rentré en France, après avoir développé, à l'étranger, une entreprise de commerce de macarons dont il a été contraint de cesser l'exploitation, devenue déficitaire.

Le 19 février 2020, il a déposé une demande de RSA auprès de la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y.

En page 6 du formulaire de demande de RSA, il était mentionné :

« Vos revenus de placement/patrimoine

« Si vous avez déclaré des revenus de placement ou de patrimoine auprès des impôts, indiquez le montant déclaré pour l'année N-2.

(...).

Etait ensuite prévue une case : *« Revenus fonciers (revenus de biens immobiliers), micro fonciers (après déduction de l'abattement fiscal forfaitaire)... »*, en face de laquelle Monsieur X a renseigné le montant de loyers perçus par la SCI « B », au prorata du nombre de parts détenues.

N'ayant pas de réponse à sa demande, il a interrogé la CAF par courriel du 15 décembre 2020.

Le jour même, il lui a été répondu que par une décision du 14 décembre 2020, le Conseil départemental de Y avait considéré qu'il ne pouvait bénéficier du RSA en raison du montant de ses ressources, et plus particulièrement des revenus fonciers de la SCI « B », lesquels étaient pris en compte pour le calcul du RSA.

Le 21 décembre 2020, il a formé un recours administratif préalable à l'encontre de cette décision.

Par courrier du 17 février 2021, son recours a été rejeté, le président du Conseil départemental confirmant que les revenus fonciers correspondant à la quote-part de capital détenue par Monsieur X, devaient être intégrés dans les ressources prises en compte pour la détermination du montant du RSA.

Monsieur X a saisi le tribunal administratif de Z d'une demande d'annulation de cette décision.

Il a, également, saisi le Défenseur des droits, dont les services, par courrier du 17 septembre 2021, ont adressé une note au conseil départemental de Y, récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels la Défenseure des droits pourrait considérer qu'il a été porté atteinte au droit de Monsieur X de bénéficier du RSA.

Ce courrier n'a pas reçu de réponse.

Analyse juridique

Il convient d'abord de souligner que la Défenseure des droits ne conteste pas la nécessité de prendre en considération, le cas échéant, la qualité d'associé de SCI des demandeurs ou allocataires du RSA, pour déterminer leur droit à percevoir cette prestation, et l'étendue de celle-ci.

Elle conteste, cependant, les modalités de prise en compte de cette situation, telles que mises en œuvre par le conseil départemental de Y, dont il convient de s'interroger sur la conformité aux textes applicables.

Aux termes de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), " (...) *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 :/ (...) 2° Les modalités d'évaluation des ressources (...)* ".

Le premier alinéa de l'article L. 132-1 du même code dispose 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.* "

L'article R. 262-6 du même code précise, d'une part, qu'est pris en compte, pour déterminer le montant du RSA, « *l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux* », et d'autre part, que « *les dispositions de l'article R. 132-1 sont applicables au revenu de solidarité active* ».

En vertu du premier alinéa de ce dernier texte : " *Pour l'appréciation des ressources des postulants prévue 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* ".

Le département de Y considère que les loyers perçus par les SCI constituent en eux-mêmes des ressources « directes » de l'allocataire qui serait associé d'une telle société, même en l'absence de distribution des bénéfices de la SCI.

Il intègre donc ces loyers dans les ressources prises en compte, à proportion du nombre de parts détenues dans le capital par l'allocataire.

Les services du Défenseur des droits sont déjà intervenus à plusieurs reprises auprès de caisses d'allocations familiales et de conseils départementaux, pour contester une telle pratique, en indiquant que seuls les bénéficiaires effectivement distribués aux associés, pouvaient être considérés et intégrés comme une ressource de l'allocataire, non les loyers en eux-mêmes. Ils ont fait valoir qu'en l'absence de distribution de bénéficiaires, les parts de SCI constituaient du capital placé non productif de revenu, et devaient être considérées comme tel pour la détermination du droit au RSA (évaluation forfaitaire à hauteur de 3% de leur montant).

Cette position s'est fondée, dans un premier temps, sur ce qui semblait constituer l'interprétation dominante pour l'application à cette situation, des articles R. 262-6 et R. 262-7 du Code de l'action sociale et des familles (Réponse à la question n° 86598 du ministre des affaires sociales, publiée au JO du 17 novembre 2015, page 8337 ; arrêts de la cour administrative d'appel de Paris du 22 avril 2014, n° 13PA00420, et de la cour administrative d'appel de Lyon du 11 octobre 2012, n° 12LY00342).

Les services du Défenseur des droits ont, en outre, fait valoir que le régime fiscal spécifique auquel sont soumis (sauf option exercée en faveur de l'impôt sur les sociétés) les bénéficiaires de SCI - imposition dans le cadre de l'impôt sur le revenu dont les associés sont redevables, comme « revenu disponible », même en l'absence de distribution - ne pouvait être invoqué par les organismes sociaux s'agissant de déterminer les ressources effectives des allocataires du RSA.

Il apparaît, en effet, que les considérations présidant à ce régime fiscal sont étrangères à celles qui commandent le régime de l'aide sociale, lequel répond à un objectif, propre, visant à déterminer au plus près les ressources effectives de l'allocataire, pour ajuster de la manière la plus appropriée qui soit le montant de son allocation de RSA.

A cet égard, il convient de préciser que la solution retenue récemment par la Cour de cassation pour l'attribution de l'allocation d'adulte handicapé (AAH), ne peut en aucune manière être étendue aux ressources prises en compte pour la détermination du droit au RSA. En effet en matière d'AAH, l'article R. 532-3 du code de la sécurité sociale est applicable, lequel prévoit que les ressources prises en compte s'entendent des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. La Cour de cassation a donc pu juger, en application de ce texte, que les revenus fonciers provenant d'une SCI devaient être pris en compte pour l'attribution de l'AAH, peu important l'absence de perception effective de ceux-ci par l'allocataire (Civ. 2^{ème}, 3 juin 2021, pourvoi n° 20-13.696).

Si le législateur a expressément prévu, pour l'attribution de l'AAH, de se référer aux revenus soumis à l'impôt, il en va différemment s'agissant de l'identification des ressources déterminant le droit au RSA, pour laquelle un autre régime est prévu, fixé par les dispositions précitées du CASF.

Les plus hautes juridictions administrative et judiciaire se sont successivement prononcées, en 2020, sur les modalités de prise en compte pour le droit au RSA, des parts de SCI non productives de revenus, dans le sens préconisé par le Défenseur des droits.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt en date du 26 février 2020 (n° 424379, publié au recueil Lebon) a énoncé :

« (...) lorsque l'allocataire est propriétaire de parts d'une société civile immobilière, il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe que les bénéficiaires d'une telle société qui ne lui auraient pas été distribués puissent être, à raison des parts détenues, regardés comme constitutifs pour lui d'une ressource. Dans cette hypothèse, il y a lieu, pour déterminer le montant des ressources retirées par l'allocataire de ses parts détenues dans une telle société, de tenir compte des

seuls bénéfiques de la société dont il a effectivement disposé, c'est-à-dire qui lui ont été distribués, et, à défaut de bénéfiques distribués, d'évaluer ces ressources sur la base forfaitaire, applicable aux capitaux non productifs de revenus, prévue par les articles L. 132-1 et R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles, en appliquant le taux de 3 % à la valeur de ces parts ».

La Chambre criminelle de la Cour de cassation a rejoint cette analyse, en se référant expressément à l'arrêt du Conseil d'Etat (Crim. 8 sept. 2020, pourvoi n° 19-84.021, publié au bulletin des arrêts de la cour de cassation) :

« Vu les articles L. 262-2, L. 132-1, R. 262-6 du code de l'action sociale et des familles et 593 du code de procédure pénale : (...) Il résulte des premiers de ces textes que pour déterminer le montant des ressources retirées par l'allocataire du revenu de solidarité active des parts qu'il détient dans une société civile immobilière il convient de tenir compte des seuls bénéfiques de la société dont il a effectivement disposé, c'est-à-dire qui lui ont été distribués. A défaut de bénéfiques distribués il y a lieu d'évaluer ces ressources sur la base forfaitaire, applicable aux capitaux non productifs de revenus, prévue par les articles L. 132-1 et R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles, en appliquant le taux de 3 % à la valeur de ces parts. (...) ».

Ces solutions jurisprudentielles condamnent la pratique consistant à considérer les loyers de SCI comme des ressources de l'allocataire.

Enfin, contrairement à ce qu'affirme le département de Y, une telle pratique ne peut être fondée par les dispositions de l'article L. 262-10 du CASF, qui institue le caractère subsidiaire du RSA.

En vertu de ce texte, le demandeur – et les personnes de son foyer - doit avoir fait valoir les droits auxquels il peut prétendre au titre des « prestations sociales, législatives, réglementaires et conventionnelles », et à celui des créances d'aliment susceptibles de lui être dues.

Ce texte ne vise pas la situation de l'associé d'une SCI, susceptible de percevoir des bénéfiques de cette société.

Et, en toute hypothèse, la distribution le cas échéant, des bénéfiques réalisés par une SCI, ne dépend pas de la seule volonté d'un associé, mais d'une décision des associés réunissant le quorum requis.

En l'espèce, il ressort des statuts des SCI A et B, et des procès-verbaux des assemblées générales ordinaires de ces SCI tenues depuis 2018, d'une part que les décisions concernant les SCI requièrent le vote de la majorité des associés, et d'autre part, que Madame G, ex-épouse et associée à parts égales (50%) de Monsieur X dans les deux sociétés, s'oppose systématiquement à ses propositions de versement d'une rémunération au gérant (à lui-même), ou d'affectation aux associés des résultats (pièces jointes n° 1 à 8).

Ainsi, la détention de parts de SCI non productives de revenus doit être prise en compte, comme ressource, par l'application à leur valeur du taux forfaitaire de 3% prévu par l'article R. 132-1 alinéa 1^{er} du CASF, dispositif dont il a été jugé, par le Conseil d'Etat, qu'il ne méconnaissait pas le caractère subsidiaire du RSA (CE, 14 avril 2021, N° 440381). Le juge administratif s'est prononcé en ce sens pour écarter le moyen, soulevé par un département, selon lequel le premier alinéa de l'article R. 132-1 du CASF méconnaissait le caractère subsidiaire du RSA, en ce qu'il ne permettait pas d'exclure le bénéfice de cette prestation en fonction de l'importance du patrimoine du postulant à l'aide sociale.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON