

Paris, le 7 mai 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-071

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 Madame X, qui estime avoir subi une atteinte à son droit de bénéficier du revenu de solidarité active,

- Prend acte du rétablissement du droit au revenu de solidarité active au profit de Madame X,

- Recommande au conseil départemental de Y de rappeler à ses services en charge de l'étude du droit au revenu de solidarité active, la réglementation applicable pour la prise en compte du capital détenu par les allocataires de cette prestation.

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

Prise d'acte et recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, d'une réclamation relative à la suppression du versement du revenu de solidarité active (RSA).

I - Présentation des faits et instruction de la réclamation

2. Madame X était allocataire du RSA lorsque, au mois de septembre 2021, le versement de l'allocation a été suspendu, un contrôle ayant révélé qu'elle n'avait pas déclaré son épargne, constituée sur deux comptes ouverts au sein de la Banque Postale et de la Caisse d'épargne.
3. Par courrier du 19 novembre 2021, la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y lui a indiqué que ses droits avaient été réétudiés et modifiés à compter du mois de novembre 2019 et lui a signifié un indu de 11.894,68 euros.
4. Par un second courrier du même jour, la Caf l'a informée de ce qu'en raison de son épargne, elle ne remplissait pas les conditions pour bénéficier du RSA, et ne pouvait donc plus recevoir cette allocation.
5. Tout en reconnaissant sa faute, tenant à l'ignorance dans laquelle elle se trouvait d'avoir à déclarer cette source de revenu, Madame X, par courriers du 2 décembre 2021, a formé deux recours administratifs auprès du président du conseil départemental de Y. Ces recours ont eu pour objet de solliciter, pour le premier, une réévaluation du montant de sa dette, et pour le second, un réexamen de son droit au RSA.
6. À l'appui de ses recours, formalisés avec l'aide de sa belle-fille, elle a précisé qu'« (...) après avoir réalisé une nouvelle simulation de demande de RSA avec ma [sa] situation actuelle et en prenant en compte mon [son] épargne, la CAF indique [indiquait] un droit au RSA d'un montant de 380 euros ».
7. Elle a également fait valoir : « si j'ai bien compris les raisons de ma fin de droit et de la dette qui m'est réclamée, je devrais être redevable uniquement de la différence entre ce que j'ai perçu, et mon droit estimé à 380 euros (soit 117 euros multiplié par les 24 mois = 2808 euros), sur la base de la simulation CAF avec ma situation actuelle (comprenant le montant de mon épargne). Sur ce même principe, mon épargne étant moins élevée en octobre 2019 qu'actuellement, ma dette sur cette période devrait être moins importante (...)».

8. En réponse, par courrier du 10 janvier 2022, le conseil départemental, « *au vu de la situation actuelle et à titre exceptionnel* », a dit avoir décidé d'annuler l'intégralité de la dette. Ce faisant, il est allé au-delà de la demande de la réclamante qui, au regard des règles de prise en compte de l'épargne pour la détermination du droit au RSA, reconnaissait l'existence d'un trop-perçu mensuel de 117 euros pendant 24 mois et acceptait de devoir rembourser la dette correspondante, soit 2.808 euros.
9. Dans ce même courrier, le conseil départemental a également mentionné que Madame X ne pouvait pas bénéficier du RSA, au motif suivant : « *le montant cumulé de 47.899,48 euros de vos soldes bancaires vous permet de subvenir à vos besoins, à ce titre c'est à bon droit que la caisse d'allocations familiales ne vous verse pas l'allocation du RSA* ».
10. Madame X indique que, se sentant coupable d'avoir « mal fait », elle n'a pas souhaité poursuivre ses démarches en contestant le refus de versement du RSA.
11. Les mois suivants, elle a vécu « sur son épargne », en restreignant au maximum ses dépenses de peur de se retrouver sans aucune économie.
12. Au mois de janvier 2023, elle a déposé une nouvelle demande de RSA, en s'appuyant toujours sur la simulation réalisée en ligne, selon laquelle avec la prise en compte de son épargne, elle demeurerait éligible au bénéfice du RSA à hauteur de 350 euros par mois.
13. Par courrier du 27 mars 2023, le conseil départemental a refusé de lui ouvrir un droit au RSA, en faisant valoir que les soldes créditeurs de ses relevés bancaires lui permettaient de subvenir à ses besoins. Il a souligné, invoquant l'article R. 262-40 du code de l'action sociale et des familles, que le RSA avait pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs.
14. Ce courrier, bien qu'il ait notifié une décision de refus d'une prestation sociale, ne comportait pas de mention relative aux voies et délais de recours.
15. C'est dans ces conditions que Madame X a saisi le Défenseur des droits.
16. Par courrier du 19 juillet 2023, les services du Défenseur des droits ont adressé au conseil départemental de Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il leur apparaissait que le refus d'attribution du RSA à Madame X portait atteinte à son droit à l'aide sociale.

17. Bien que ce courrier soit resté sans réponse, les services du Défenseur des droits ont appris que, le 18 septembre 2023, un droit au RSA avait été rouvert et qu'un rappel de cette prestation avait été versé pour la période de janvier à mars et de juillet à septembre 2023, l'exclusion de la période courant des mois d'avril à juin 2023 résultant de l'omission de la déclaration trimestrielle correspondante.
18. La réclamante a indiqué que, du fait de sa réintégration dans le dispositif du RSA, elle avait pu bénéficier d'une formation « Valoriser son image pro » au mois de février 2024 et de rendez-vous avec la psychologue de pôle emploi, démarches qui avaient été très bénéfiques pour envisager son retour vers l'emploi.

II - Analyse juridique

19. 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 »*.
20. 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.
21. 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.
22. 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 »*.
23. 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. ».

24. 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 ».*

25. À 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 ».*

26. 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.

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

28. 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.

29. Par conséquent, un conseil départemental ne peut, par la voie d'une délibération de son assemblée territoriale, fixer un seuil d'épargne au-delà duquel le droit au RSA est refusé ou supprimé. Il a été jugé qu'une telle délibération méconnaissait 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 (tribunal administratif de Caen, 1er février 2019, n°1801734). 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 Conseil d'État ayant jugé qu'aucun des moyens soulevés n'était suffisamment sérieux pour permettre son admission (CE, 6 novembre 2019, requête n° 429488).
30. En l'espèce, le conseil départemental de Y considère qu'une personne qui détient un certain niveau d'épargne, dont il ne semble pas qu'il soit précisément fixé, n'est pas dans la situation de précarité visée par le dispositif du RSA.
31. Ce point de vue exprimé par le conseil départemental ne lui permet pas, en l'état actuel des textes, d'écarter, au préjudice des usagers, les conditions d'accès au RSA instituées par la loi et le règlement.
32. 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* ».
33. 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* ».
34. 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, des délibérations votées par leur assemblée ou par leurs seules pratiques - que dans un sens plus favorable aux usagers.

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

36. 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 bénéficiaire 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 ».

37. 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.

38. De la même manière, le conseil départemental de Y ne peut restreindre l'accès au RSA en instituant une condition non prévue par la loi et la réglementation sociale.

39. Par ailleurs, il a été soutenu par un conseil départemental souhaitant instituer une limite d'épargne pour les bénéficiaires du RSA, que l'article R. 132-1 du CASF, en ce qu'il vient réduire la marge de manœuvre des départements en matière de RSA, contreviendrait aux dispositions de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités territoriales.

40. Le Conseil d'État, dans une décision du 14 avril 2021, a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel, faute de caractère sérieux, la question prioritaire de constitutionnalité dirigée à l'encontre de l'article L. 132-1 du CASF, selon lequel *"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 » (CE 14 avril 2021, req n°440381).

41. Pour ce faire, il a considéré que :

« 6. Si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus " et " disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ", chacune d'elle le fait " dans les conditions prévues par la loi ". De même, en vertu du premier alinéa de l'article 72-2, elles bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement " dans les conditions fixées par la loi ". L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, la fixation des modalités de ces principes ayant en revanche un caractère réglementaire en application de l'article 37. Les règles fixées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient toutefois avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration.

« 7. Si, en vertu de l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles, la mise en œuvre du revenu de solidarité active relève de la responsabilité des départements, il était loisible au législateur d'en déterminer les conditions d'octroi de sorte à assurer l'égalité de traitement entre tous les bénéficiaires de cette allocation sur l'ensemble du territoire national, s'agissant d'une allocation d'aide sociale qui a pour objet selon l'article L. 262-1 de ce code d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle et qui répond à une exigence de solidarité nationale. En posant à ce titre, avec une précision suffisante quant à son objet et à sa portée, le principe d'une prise en compte de la valeur en capital des biens non productifs de revenu dans l'appréciation des ressources permettant de déterminer le droit au revenu de solidarité active et en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions d'évaluation de cette valeur, il n'a pas méconnu les compétences propres des départements, auxquels il n'a imposé aucune charge nouvelle et dont il ne peut être regardé comme ayant restreint les ressources au point d'entraver leur libre administration. Il n'a ainsi méconnu ni le principe de libre administration des collectivités territoriales, ni l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution dans des conditions de nature à affecter ce principe ».

42. Le Conseil d'État dans cette même décision, s'est également prononcé sur la légalité de l'article R.132-1 du CASF, dont il a jugé qu'il ne méconnaissait pas le caractère subsidiaire du RSA, ni ne dénaturait le principe de libre administration des collectivités territoriales.

43. Par conséquent, 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 légales et réglementaires qui en régissent les conditions d'attribution.

44. Ainsi en l'espèce, en considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Prend acte du rétablissement du droit au revenu de solidarité active au profit de Madame X,
- Recommande au conseil départemental de Y de rappeler à ses services en charge de l'étude du droit au revenu de solidarité active la réglementation applicable pour la prise en compte du capital détenu par les allocataires de cette prestation.

45. 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