

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

L'allocation personnalisée d'autonomie est une prestation d'aide sociale originale dans la mesure où, par exception au principe de subsidiarité de l'aide sociale, elle n'est pas attribuée sous condition de ressources. En revanche, il est tenu compte des ressources du bénéficiaire pour déterminer le montant de sa participation, qu'il s'agisse de sa participation au tarif dépendance de l'établissement qui l'accueille ou, lorsque l'APA est attribuée à domicile, de la fraction du plan d'aide qui est laissée à sa charge.

Les règles gouvernant l'appréciation des ressources sont identiques dans les deux cas. La loi a renvoyé aux dispositions transversales de l'article L. 132-1 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel « *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* ». Mais une disposition réglementaire spécifique à l'APA, l'article R. 232-5, précise que, s'agissant des revenus, il y a lieu de retenir le « *revenu déclaré de l'année de référence tel que mentionné sur le dernier avis d'imposition ou de non-imposition* » et les « *revenus soumis au prélèvement libératoire en application des articles 125-0 A et 125 D du code général des impôts* ».

Vous n'avez appliqué cet article R. 232-5 qu'une seule fois, dans une décision P... de 2017¹, mais sans que vous ayez eu à éclaircir la notion de « revenu déclaré » qui est au cœur de la présente affaire.

Les revenus en cause sont ceux de Mme S... qui est accueillie en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et qui bénéficie de l'allocation personnalisée d'autonomie depuis 2017. La maire de Paris a révisé ses droits à l'allocation à compter du 1^{er} janvier 2021. La tutrice de Mme S... a contesté le montant de ressources

¹ CE, 24 mai 2017, M. P... , n°404185, B - Rec. T. p. 461

mensuelles retenu à cette occasion et le tribunal administratif de Paris lui a largement donné raison.

Le tribunal a jugé que le revenu déclaré au sens de l'article R. 232-5 du code de l'action sociale et des familles devait s'entendre comme le revenu net global résultant de la déclaration de revenus mentionnée à l'article 170 du code général des impôts. Il en a déduit que, pour chaque catégorie de revenu, le revenu net devait être établi sous déduction des dépenses effectuées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu.

Ces principes ont conduit le tribunal à prendre en compte la retraite de Mme S... après déduction de l'abattement spécial de 10 % sur les pensions et retraites prévu par l'article 158 du code général des impôts.

Le pourvoi de la Ville de Paris reproche au tribunal d'avoir commis une erreur de droit en retenant un revenu imposable, c'est-à-dire un revenu net, là où l'article R. 232-5 du code de l'action sociale et des familles fait référence à un revenu déclaré, c'est-à-dire à un revenu brut.

L'assimilation du revenu déclaré à un revenu brut n'est pas tout à fait exacte. Certaines professions déclarent des bénéfices, qui sont des revenus nets. D'autres revenus catégoriels sont déclarés pour leur montant brut mais le contribuable peut également déclarer, en vue de leur déduction, les charges qu'il a exposées pour l'acquisition de ces revenus. Enfin, certains abattements sont censément représentatifs de frais professionnels. Comme pour tout abattement, le contribuable ne les déclare pas, ils sont appliqués par l'administration fiscale lorsqu'elle calcule le revenu imposable de l'intéressé. Cette opération suppose de faire la somme des revenus nets catégoriels, qui correspond au revenu brut global, puis de déduire les charges qui ne sont rattachables à une catégorie déterminée de revenus. On obtient alors le revenu net global, que le tribunal a retenu pour le calcul de l'APA de Mme S....

Ce rappel fiscal montre que la notion de « revenu déclaré » n'a rien d'évident. S'arrêter à la colonne des revenus déclarés conduit à prendre en compte les charges pour les revenus qui se déclarent en net et pas pour les autres revenus catégoriels.

La doctrine administrative est à cet égard nuancée. Une note d'information de la direction générale de l'aide sociale indique ainsi que « Le revenu à prendre en compte au titre de l'APA est égal à la somme arithmétique des montants de chaque catégorie de revenu : les revenus avant déduction et abattement pour les salariés et assimilés ; les pensions, retraites et rentes ; les revenus mobiliers nets, les revenus fonciers nets, les bénéfices industriels et commerciaux nets, etc ».

Cette solution qui suppose de reconstituer le revenu déclaré est à la fois assez complexe pour les intéressés et étonnante au regard de la rédaction de l'article R. 232-5 du

code de l'action sociale et des familles qui vise un revenu « mentionné sur le dernier avis d'imposition ». On est tenté de comprendre qu'il doit s'agir d'une ligne de l'avis d'imposition, sans reconstitution. Or, aucune ligne ne s'intitule « revenu déclaré ».

Le revenu imposable figure sur l'avis d'imposition. Le tribunal a pu en outre s'appuyer sur l'article 170 du code général des impôts, dont il résulte que le revenu déclaré correspond au revenu imposable tel qu'il est déterminé par l'administration d'après les renseignements contenus dans la déclaration. Il est précisé que cette définition vaut pour l'application des dispositions du code général des impôts mais la référence au contenu de l'avis d'imposition pour apprécier les droits à l'APA peut traduire une volonté de s'arrimer à une notion fiscale.

Pour autant, nous pensons que le tribunal a eu tort en retenant le revenu imposable. Cette solution conduit en effet à répercuter dans le champ de l'aide sociale des avantages fiscaux qui sont étrangers à son objet. Il n'y a pas lieu par exemple de déduire un déficit foncier ou un déficit professionnel des ressources totales d'un postulant à l'aide sociale. Il est également exclu de tenir compte des charges qui ne sont pas rattachables à une catégorie de revenus et qui viennent s'imputer sur le revenu brut global, comme les pensions alimentaires versées ou les charges foncières liées à un monument historique². L'approche nous semble devoir être différente pour les charges qui se rattachent à un revenu catégoriel car ces charges ont en principe été nécessaires à l'acquisition de ce revenu. Dans cet esprit, vous excluez de longue date les remboursements de frais professionnels de l'assiette des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'aide sociale (voyez une décision G... de 2000³ à propos du RMI). Ces charges doivent venir en déduction des ressources prises en compte au titre de l'APA. C'est plus contestable pour les abattements ne serait-ce que parce qu'ils ne font partie des éléments déclarés par le contribuable.

Vous êtes alors confrontés à la distinction délicate à faire entre la déduction de charges et les abattements représentatifs de charges. Vous l'avez déjà rencontrée à propos de l'allocation de solidarité spécifique, pour laquelle l'article R. 5423-2 du code du travail qui prévoit que les ressources prises en considération sont retenues « *telles qu'elles doivent être déclarées à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu avant déduction des divers abattements* ». Vous avez jugé dans une décision Ministre. c. X... de 1997⁴ rendue aux conclusions contraires du président Bonichot qu'il n'y avait pas lieu de soustraire des ressources une déduction forfaitaire pour frais professionnels⁵.

² Article 156 du code général des impôts

³ CE, 27 mars 2000, G..., n°203684, B

⁴ CE, 1 décembre 1997, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle c/ Mme X..., n°145848, B

⁵ Le refus de soustraire tout abattement était problématique pour les micro-entrepreneurs qui déclarent un chiffre d'affaires ensuite abattu. Le décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003 relatif à l'allocation de solidarité spécifique et modifiant le code du travail a précisé que pour ces derniers il fallait tenir compte de l'abattement.

Vous n'aurez pas à vous demander en l'espèce s'il y a lieu de réserver un sort à part aux abattements pour frais professionnels. L'abattement spécial de 10 % sur les pensions et retraites n'est pas représentatif de frais, c'est un pur avantage fiscal. Le tribunal a commis une erreur de droit en prenant en compte cet abattement pour le calcul de l'APA.

Les derniers moyens portent les revenus de capitaux mobiliers. Mme S... a perçu en 2009 3 301 euros de produits d'assurance-vie, 314 euros de dividendes et 4 289 euros de produits de placement, soit un total de 7 904 euros. Pour le calcul de l'APA, le tribunal a retenu le montant imposable, soit 4 429 euros. Ce montant résulte de l'application d'un abattement forfaitaire de 4 600 euros sur les produits d'assurance vie, d'un abattement de 40 % sur les dividendes et de la déduction de 48 euros de frais de capitaux mobiliers.

Le pourvoi reproche au tribunal de ne s'être pas suffisamment expliqué sur la somme de 3 301 euros. Le tribunal a un peu pataugé sur ce point puisqu'il a relevé que les 3 301 euros ont été soumis à prélèvement obligatoire alors que ce n'est pas le cas : ils ont été soumis au barème progressif. Simplement, comme ils ont été entièrement abattus, ils n'apparaissent pas dans le revenu imposable. Le jugement nous paraît cependant suffisamment motivé dès lors que le tribunal a indiqué qu'il n'y avait pas lieu de tenir compte de manière distincte de la somme de 3 301 euros et que les revenus de capitaux mobiliers devaient être retenus pour leur montant imposable.

Il a en revanche commis une erreur de droit sur ce second point. Il y avait lieu de déduire les frais de capitaux mobiliers, qui ont fait l'objet d'une déclaration et qui sont mentionnés sur l'avis d'imposition, mais le tribunal n'aurait pas dû tenir compte des abattements prévus par la législation fiscale.

PCMNC annulation et renvoi.