

N° 360815
Mme M.

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 30 janvier 2013
Lecture du 13 mars 2013

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Après la naissance de son 3^{ème} enfant, Mme M. a repris en 2008 une activité d'avocate à temps partiel. Elle a perçu à ce titre le complément de libre choix d'activité, qui est l'une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), versée à celui des parents qui choisit de ne plus exercer d'activité ou de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un enfant. Mais en 2010, la caisse d'allocations familiales de Loire-Atlantique lui a réclamé un trop-perçu en raison d'un revenu mensuel supérieur au plafond prévu au II de l'article D. 531-9 du code de la sécurité sociale. Mme M. a contesté cette décision devant le tribunal des affaires de sécurité sociale d'Angers, qui a sursis à statuer le temps que le juge administratif se prononce sur la légalité de cette disposition réglementaire. L'intéressée se tourne vers vous à cette fin.

L'article L. 531-1 du code de la sécurité sociale prévoit que la personne qui ne remplit pas les conditions de ressources pour percevoir les deux premières composantes de la PAJE, c'est-à-dire la prime à la naissance et l'allocation de base, peut néanmoins prétendre aux deux autres compléments, dont le complément de libre choix d'activité. Le I de l'article L. 531-4 du même code, auquel renvoie l'article L. 531-1, précise que le complément est attribué à taux partiel à la personne qui exerce une activité à temps partiel, pour un montant dépendant de la quotité de l'activité exercée. Et le 2^{ème} alinéa du 2° de ce I renvoie à un décret simple le soin d'« adapter » les modalités d'attribution du complément aux vendeurs-représentants-placiers, aux non-salariés et aux élus locaux.

C'est à cette adaptation que procède le II de l'article D. 531-9. Pour les personnes qui, comme Mme M., déclarent sur l'honneur travailler entre 50 et 80 %, il institue un plafond de ressources indexé sur le SMIC qui aboutit à exclure du droit au complément ceux qui touchaient plus de 2648 euros environ en 2012.

Le jugement de renvoi vous interroge sur la légalité de cette disposition « *au regard du choix aux prestations familiales devant la loi* ». La formule est trop obscure pour que vous considériez que le litige est circonscrit à un moyen précis. Dans le doute, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité, unique moyen soulevé par la requérante, est donc recevable. Il vous faut par ailleurs vous interroger d'office sur la compétence du pouvoir réglementaire pour instituer un tel plafond de ressources.

L'adaptation prévue par le I de l'article L. 531-4 du code de la sécurité sociale a été reprise du régime applicable à l'allocation parentale d'éducation à laquelle la PAJE s'est notamment substituée. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille, qui a prévu cette adaptation pour la première fois, comme de ceux de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, qui a créé le complément de libre choix d'activité en reprenant cette possibilité d'adaptation, qu'il s'agit de prévoir des règles spécifiques d'attribution pour des professions non soumises à la durée légale du travail et dont il est par conséquent difficile, sinon impossible, de mesurer le temps de travail exact. Le décret peut donc prévoir des modalités alternatives de détermination du temps partiel.

La disposition litigieuse vise à approcher la réalité du travail à temps partiel des non-salariés par un double critère : d'une part, une déclaration sur l'honneur de la quotité de travail ; d'autre part, un plafond de ressources.

Il est certain qu'il n'est pas aisé d'évaluer le temps partiel des professions non salariées, et ces difficultés de mise en œuvre avaient d'ailleurs été identifiées dès le vote de la loi de 1994. Il est périlleux, s'agissant du droit à une prestation sociale, de s'en remettre à un dispositif purement déclaratif, comme le font les enquêtes sur le temps de travail des non-salariés¹. A dire vrai, on ne voit pas bien comment évaluer ce temps de travail autrement que par les ressources perçues. Mais le montant de la rémunération en valeur absolue n'est qu'un critère très imparfait : pour certaines professions, un faible temps de travail peut se traduire par des gains professionnels élevés. Il faudrait à tout le moins le comparer au revenu moyen de la profession considéré, ce qui serait très compliqué sur le plan administratif. La proportion du revenu perdue du fait de la réduction du temps de travail constituerait un critère plus fiable, sans être à l'abri de la critique. Il nécessiterait à notre avis une certaine souplesse dans la fixation du curseur. Ainsi, pour une personne déclarant travailler à 60 %, le complément pourrait être dû lorsque son revenu s'en est trouvé réduit d'au moins 20 ou 30 %.

Mais quand bien même admettrait-on une telle approche par les ressources, il nous paraît certain que l'adaptation prévue par l'article L. 531-4 ne peut consister à restaurer un plafond de ressources que l'article L. 531-1 a expressément exclu pour le bénéfice du complément de libre choix d'activité. Il aurait fallu pour ce faire que le législateur prévoie clairement cette dérogation au principe de l'universalité du complément qu'il a par ailleurs affirmé sans ambiguïté.

Il convient donc de relever d'office l'incompétence du pouvoir réglementaire pour fixer un plafond de ressources là où la loi ne le prévoyait pas. En effet, la détermination des conditions d'octroi d'une prestation de sécurité sociale, notamment une condition de ressources, relève du domaine de la loi, au titre des principes fondamentaux de la sécurité sociale (CE, 14 mars 1986, CARMF, n° 54383, aux T.).

A défaut, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité pourrait lui aussi vous conduire à la censure. Soit que vous estimiez le critère du plafond de ressources sans rapport avec l'objet de la loi, qui est de compenser la perte de revenus consécutive au choix de s'occuper d'un enfant. Soit que, admettant un raisonnement par les ressources, vous considériez, en tout état de cause, que le texte introduit en l'espèce une différence de

¹ Voir INSEE, Enquête Emploi en continu 2004. 7 % des « indépendants » se déclarent à temps partiel.

traitement manifestement disproportionnée au regard de la différence de situation existant entre un non-salarié et un salarié travaillant tous deux à 80 % et percevant tous deux une rémunération mensuelle de 3000 euros, seul le second bénéficiant du complément de libre choix d'activité.

PCMNC à ce que vous déclariez illégal le II de l'article D. 531-9 du code de la sécurité sociale en tant qu'il prévoit un plafond de ressources et à ce que l'Etat verse à Mme M. la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.