N° 420104
Mme V...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 12 décembre 2018
Lecture du 26 décembre 2018

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Nombre de prestations sociales sont soumises à conditions de ressources. Pour en apprécier le niveau avec certitude, les textes prévoient généralement la prise en compte de ceux de l'antépénultième année, pour laquelle une déclaration de revenus a déjà été faite et soumise à l'administration fiscale. Mais ce que l'on gagne en fiabilité, on le perd en actualité et la situation des demandeurs peut s'être dégradée ou au contraire améliorée dans l'intervalle de deux ans ainsi créé. Il importe alors, pour éviter l'octroi ou la privation de prestations qui ne correspondraient plus à la dernière situation des intéressés, de mettre en place des mécanismes correctifs....

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) prévue à l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale fait partie des prestations concernées. L'année de référence pour l'évaluation des ressources est l'année N-2 par renvoi de l'article R. 543-6 à l'article R. 532-3 du même code. Pour tenir compte des éventuelles évolutions de la situation des demandeurs entre cette année de référence et l'année d'ouverture du droit, c'est à dire de versement effectif de la prestation, un correctif a été introduit à l'article R. 532-8, reposant sur le calcul d'un revenu forfaitaire, et donc en partie fictif, pour la période précédant immédiatement celle du versement éventuel.

Ce mécanisme correctif n'est pas mis en œuvre pour tous les demandeurs. Il ne se **déclenche** que lorsque deux conditions sont réunies. Il faut, d'une part, que les revenus déclarés pour l'année de référence donc N-2 soient très faibles : 1015 fois le SMIC horaires de l'année N-2, soit moins de 10 000 euros annuels - des règles spécifiques étant prévues en cas de renouvellement - et, d'autre part, qu'une activité professionnelle soit exercée pendant l'année de référence. On devine que le présupposé de ce mécanisme est l'idée que des revenus de 10 000 euros annuels déclarés en N-2 ne peuvent plus être représentatifs de ceux que l'intéressé va percevoir pour l'année N grâce à l'activité professionnelle qu'il exerce, bref, que sa situation s'est nécessairement améliorée.

Mais si c'est là la logique du dispositif, la manière de s'y prendre apparaît, pour le moins, **maladroite**. Par exemple, le texte n'exige pas que l'activité professionnelle exercée en année N soit nouvelle ou différente de celle exercée en année N-2, qui pouvait donc être celle qui générerait de très faibles revenus et dont il n'y a pas de raison de penser qu'elle en générerait davantage deux ans plus tard. Et même lorsque l'activité déclarée en année N est effectivement nouvelle, rien n'indique qu'elle rapporte à l'intéressé des revenus un peu

significatifs. C'est d'ailleurs ce qui vous a amené à juger, au sujet des APL, où le même mécanisme existe, qu'une activité professionnelle rémunérée au sens de telles dispositions doit être comprise comme une activité qui permette à la personne qui l'exerce de disposer de revenus professionnels réguliers et non des revenus faibles et épisodiques (18 juin 2018, CAF de Paris c. Mme W..., n°409685 T.).

Mais les conditions de déclenchement du dispositif ne sont pas seules en cause. La **méthode même de correction** soulève aussi des interrogations. Cette méthode, on l'a dit, consiste à calculer un revenu forfaitaire. Elle diffère selon que l'intéressé est salarié ou non. Pour les salariés, elle correspond à 12 fois le salaire mensuel perçu juste avant l'ouverture du droit. C'est un peu fruste, car l'intéressé a pu ne pas travailler pendant les 12 mois, ni même percevoir le même salaire chaque mois. Mais au moins, le calcul est-il corrélé à des sommes que l'intéressé a perçues à un moment donné dans l'année N. Pour les non salariés, la méthode est plus brutale encore, les revenus sont fixés de manière arbitraire à 1500 fois le SMIC (en vigueur l'année N-1), soit de l'ordre de 15 000 € sans considération aucune pour les sommes effectivement perçues par le travailleur en cause.

2. Mais aucun exposé théorique n'est aussi parlant qu'un **cas concret**. Et celui de Mme V..., qui a demandé l'allocation de rentrée scolaire en 2016, est assez édifiant.

Pour en bénéficier, elle a dû déclarer les revenus du foyer en année N-2, c'est à dire 2014. Ceux-ci étaient inférieurs au plafond de ressource de cette allocation ce qui devait lui ouvrir droit à celle-ci pour l'année 2016. Mais, remplissant les deux critères précités pour la mise en œuvre du mécanisme correctif - ses revenus et ceux de son mari étaient inférieurs à 10 000 euros en N-2 et ils exerçaient tous deux une activité professionnelle en année N -, cette lourde mécanique s'est mise en branle. Son salaire de 1118 euros a alors été multiplié par 12 automatiquement et son mari, travailleur non salarié, a été regardé comme percevant quant à lui un revenu d'environ 15 000 euros alors même qu'il n'avait eu que des revenus très faibles cette année là.

L'addition de ces deux revenus amenait le couple à plus de 25 000 euros de revenu forfaitaire, supérieur au plafond de ressources de 24 404 euros fixé par les textes pour un couple avec un enfant, ce qui l'a privé de cette allocation.

Après avoir vainement fait valoir auprès de la CAF que leurs revenus réels pour l'année N étaient très inférieurs - environ 40 % de moins que celui qui a été reconstitué forfaitairement - Mme V... a engagé un contentieux devant le TASS de Caen en critiquant la rationalité même de ce mécanisme et, en particulier, le fait qu'il ne s'appliquait qu'aux personnes qui ont un très faible revenu en année N-2 à l'exception de tous les autres, alors même que la question d'un correctif se posait aussi pour eux. Ce tribunal, sensible à cette argumentation, vous renvoie ainsi la question de la légalité de ces dispositions au regard du principe d'égalité ainsi que du 11^{ème} alinéa du Préambule de 1946 garantissant la sécurité matérielle en ce que « *elles conduisent pour certaines personnes à retenir un revenu forfaitaire supérieur à leur revenu réel et pas pour d'autres...* ».

3. Conformément à votre décision de section « B... » du 17 octobre 2003 n°244521, rec. sur laquelle le ministre insiste très lourdement en défense, comme s'il craignait que vous puissiez découvrir autre chose en cherchant plus loin, vous êtes tenus par les termes de ce jugement de renvoi. Mais ils sont amplement suffisants pour saisir **les faiblesses** de ce dispositif.

On peine en effet à comprendre comment le mécanisme correctif peut être réservé aux personnes qui touchent des revenus très faibles en N-2, ce qui exclut tous ceux qui ont des revenus supérieurs à ceux déclenchant le mécanisme correctif mais inférieurs au plafond de ressources, pour lesquels les textes conduisent à en rester en tout état de cause en N-2, y compris lorsque leur situation s'est considérablement améliorée depuis lors.

Et aucun mécanisme ne semble en outre exister en sens inverse. Les personnes dont les revenus étaient supérieurs au plafond de ressources en N-2 se trouvent ainsi exclus de la prestation en année N même s'ils sont tombés dans la plus grande des précarités entretemps.

Certes, on pourrait objecter qu'on ne peut attendre du calcul d'un revenu forfaitaire la même précision que le calcul des revenus réels. Mais nous croyons aussi que le mécanisme correctif ne doit pas produire plus de déformations que celles qu'il est censé corriger. La jurisprudence a déjà été confrontée à des difficultés liées à la distorsion provoquée par la reconstitution de revenus fictifs par l'administration et elle ne les a admis qu'après avoir relevé que les intéressés avaient la faculté d'apporter la preuve de revenus moins élevés que ceux qui étaient reconstitués (v. p. ex. la décision 2010-88 QPC du 21 janvier 2011). Or, rien de tel n'est prévu par le texte. Et la 2^{ème} chambre civile, qui a un jour été confrontée à la question au sujet de l'allocation de logement sociale comportant le même mécanisme, n'a pu que constater qu'une telle faculté n'était pas ouverte par le texte - même s'il est vrai qu'elle n'était saisie d'aucune exception d'illégalité (9 octobre 2014, n° 13-13986, inédit).

Nous pensons donc que la question renvoyée par le TASS de Caen soulève un vrai problème de légalité.

4. Si vous partagez ce diagnostic, quelles **solutions** s'offrent à vous ?

La réponse n'est pas totalement évidente car ce mécanisme bien que très imparfait trouve sans doute son utilité dans un certain nombre de cas et on ne peut être certain qu'il soit possible de trouver un système alternatif bien meilleur.

Et on pourrait avoir d'autant plus de scrupules à le faire tomber qu'il a une portée qui dépasse de loin la seule allocation de rentrée scolaire. On le trouve en effet à l'identique ou sous une forme très proche pour d'autres prestations comme l'APL et l'allocation de logement sociale, on l'a dit, mais aussi l'allocation de logement familiale, la prime de déménagement, les prêts à l'amélioration de l'habitat ou encore le complément familial outre-mer.

4.1 Vous pourriez ainsi préférer **limiter les effets** les plus contestables du dispositif au regard du principe d'égalité en l'interprétant de sorte que les différences de traitement entre les allocataires soient supprimées ou atténuées.

On pourrait par exemple songer à réserver dans tous les cas une faculté pour les intéressés de faire valoir un niveau de revenu différent de celui qui a été reconstitué par l'administration. Mais il faut admettre que ce n'est pas totalement évident dans le silence du texte qui ne prévoit que l'application du forfait, comme l'a relevé la cour de cassation. Et ce genre d'espace de dialogue est généralement écrit noir sur blanc lorsque le pouvoir réglementaire entend le réserver (v. par exemple la rédaction du dernier alinéa de l'article R. 861-15 du code de la sécurité sociale en matière de protection sociale complémentaire).

Une autre piste pourrait consister à pousser un peu plus loin la jurisprudence que nous rappelions au sujet des APL, jugeant que l'activité professionnelle exercée en année N, qui déclenche la mise en œuvre du mécanisme correctif, doit permettre à la personne qui l'exerce de disposer de revenus professionnels réguliers et non des revenus faibles et épisodiques (CAF de Paris c. Mme W..., préc.). Vous pourriez éventuellement forcer un peu le trait et juger qu'elle doit même procurer des revenus de l'ordre de ceux qui seraient forfaitairement calculés si le mécanisme correctif était déclenché.

Un tel système reconnecterait ce dispositif à la réalité des revenus mais il serait lui aussi très prétorien et peut-être difficilement praticable pour les organismes gestionnaires.

4.2 L'autre option est, bien sûr, la **déclaration d'illégalité**.

C'est l'option la plus rigoureuse à tous les sens du terme. Et nous pensons d'ailleurs que si vous la reprenez, il n'y aurait pas à chercher à l'adoucir en optant pour un « en tant que ne pas ». Indépendamment du fait qu'il ne serait pas tout à fait évident dans la configuration de ce litige, une telle méthode préjugerait de la bonne réponse à apporter au problème alors qu'il faut bien l'admettre, nous n'avons pas trouvé de martingale dans le cadre de l'examen de ce dossier. A tout prendre, une déclaration d'illégalité sèche nous semble préférable pour inciter l'administration à remettre à plat cette question à la fois importante et délicate.

Et le contexte nous semble en réalité s'y prêter. Le Gouvernement a en effet présenté dans le cadre du PLFSS pour 2019 (article 50) un dispositif de contemporanéisation des bases ressources des APL, en annonçant qu'il s'agissait d'une évolution appelée à être étendue à l'ensemble des prestations sociales pour lesquelles la base ressource est celle de l'année N-2. Cette mesure s'inscrit dans le prolongement du rapport de Christine Cloarec et Julien Damon remis au Premier ministre le 5 septembre 2018 « La juste prestation ; pour des prestations et un accompagnement ajustés », relevant justement que le caractère forfaitaire et asymétrique de ces mécanismes correctifs « *ne pouva[i]t caractériser la recherche d'une juste prestation* ».

La déclaration d'illégalité, si vous la prononcez, ne prendra ainsi le Gouvernement ni par surprise, ni de court. Il y trouvera un motif supplémentaire de ne pas laisser survivre des mécanismes y compris réglementaires dont les imperfections privent des publics fragiles de prestations pour des motifs que l'administration elle-même ne parvient pas à justifier.

PCMNC à la déclaration d'illégalité des dispositions de l'article R. 532-8 du code de la sécurité sociale, ainsi que des dispositions de l'article R. 543-6 du même code en tant qu'elles renvoient à cet article.