N° 421160

Association des paralysés de France

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 18 mars 2019

Lecture du 1^{er} avril 2019

CONCLUSIONS

Charles TOUBOUL, rapporteur public

Chacun peut déduire de ses revenus imposables ses frais professionnels soit au forfait soit au réel. La CNAF estime que cette option n'est pas ouverte en matière de détermination des revenus des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et que seul le forfait est possible. Cette position, exprimée dans une instruction du 17 novembre 2010 est contestée par l'Association des paralysés de France qui lui a vainement demandé la suppression des passages litigieux.

1. Malgré les ambiguïtés de la requête, vous pourrez l'analyser comme tendant à l'annulation du refus d'abroger ces passages et non à l'annulation de (cette partie de) la circulaire elle-même remontant à 2010.

Vous êtes bien **compétents** pour en connaître directement en premier et dernier ressort en application de votre jurisprudence « SNUTEFI » du 26 juillet 2011, au rec (346771) selon laquelle si un établissement public national ne peut être regardé comme une autorité à compétence nationale, au sens de l'article R. 311-1 du CJA, il en va autrement lorsqu'il est doté d'un pouvoir réglementaire allant au delà du cas « Jamart » inhérent à la direction de tout service et ce, même si ce pouvoir réglementaire, textuel, n'a rien à voir avec la circulaire attaquée. Or, on peut trouver quelques traces d'un tel pouvoir réglementaire à la CNAF (peut-être à l'article L. 224-11 du code de la sécurité sociale), ce qui vous permettra et c'est heureux, d'admettre votre compétence de premier et dernier ressort pour connaître de ses circulaires comme vous l'avez déjà admise pour les circulaires de la plupart des autres caisses nationales¹.

Le **non-lieu** n'est peut-être pas très loin faute de publication de cette instruction sur l'un des supports prévus à cet effet, mais nous n'y sommes pas encore. Il n'y a aucun risque sous l'empire du décret (n° 2008-1281) du 8 décembre 2008 codifié à l'article R. 312-8 du CRPA imposant la mise en ligne sur la page « circulaires » de Légifrance. Ces dispositions ne réputent en effet abrogées que les circulaires antérieures au 1^{er} mai 2009 et non celles postérieures à cette date qui sont seulement regardées comme inapplicables : vous en avez déduit qu'elles pouvaient encore faire l'objet d'une demande d'abrogation (26 juillet 2018, Synd. nat. des guides professionnels de canoë-kayak et disciplines associées, n° 414151, T.).

¹ Il en est allé ainsi en particulier pour l'ACOSS (11 oct. 2012, Caisse interprofessionnelle des congés payés de la région parisienne - CICPRP, n° 354383, T.), de la CNAV (29 juin 2016, M. D..., n° 386081, T. s/un autre pt), la CAVIMAC (16 nov. 2011, A..., n° 339582, T.) et de la CARPIMKO (28 déc. 2017, Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes, n° 401954, T.).

En revanche, une telle conséquence pourrait bien être tirée des nouvelles dispositions de la loi ESSOC, qui ont modifié l'article L.312-2 du CRPA pour prévoir que « *les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées* », dans des conditions fixées par décret, décret qui a été pris le 28 novembre 2018 (n°2018-1047), est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et qui répute abrogées les circulaires qui n'ont pas été publiées sur l'un des supports prévus à cet effet dans un délai de 4 mois, y compris pour le stock. La présente demande d'abrogation garde donc un objet au moins jusqu'au 1^{er} mai...

Il n'y a aucun problème de **recevabilité**. La circulaire est en particulier clairement impérative au sens de votre jurisprudence « Duvignères » (Sect. 18 déc. 2002, n°233618 rec.).

2. Pouvait-elle légalement exclure la déduction des frais réels des revenus à prendre en compte pour le bénéfice de l'AAH ?

Précisons d'abord que la circulaire litigieuse ne ferme cette option que dans deux cas particuliers : pour les revenus du conjoint du bénéficiaire, d'une part, et pour le bénéficiaire lui-même pour ses revenus perçus au titre d'une activité en ESAT à laquelle succède une activité en milieu ordinaire, d'autre part ; distinction qui, à dire vrai, ne s'explique pas très bien. Le dernier mémoire des ministres affirme que le décret du 12 novembre 2010, dont on reparlera, aurait remplacé tous les mécanismes de déduction par un mécanisme d'abattement unique dit « 80/40 » désormais codifié à l'article D. 821-9 du code de la sécurité sociale. Quoi que l'on puisse penser de cette lecture, si on devait la retenir, la distinction retenue entre le cas général et ceux du conjoint du bénéficiaire et du bénéficiaire passant d'ESAT à milieu ordinaire ne s'expliquerait pas mieux. Nous pensons donc que vous pourrez ne pas vous attarder sur ces questions de détail et vous concentrer sur celle de principe, qui est celle de savoir si une exclusion des frais réels en matière d'AAH peut être légale.

Trois séries d'éléments sont mobilisés par la CNAF pour justifier sa position.

Une première série d'argument tient aux **textes** et c'est logique puisque faute de tout pouvoir réglementaire en ce domaine, la caisse en est bien réduite à s'y raccrocher pour éviter de se voir taxer d'incompétence. Elle soutient à cet égard que si les dispositions relatives à l'AAH ne tranchent pas précisément la question on y trouverait des indices dans le sens de l'exclusion de la déduction des frais réels, en particulier avec la référence qu'ils font au 2^{ème} alinéa de l'article 83 du CGI.

Mais, d'une part, les textes sont plutôt clairs même s'ils reposent sur un jeu de renvois partant de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, passant par ses articles R. 821-4 et suivants puis allant vers l'article R. 532-3 qui prévoit quant à lui que « *les ressources prises en considération s'entendent du total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu* » ce qui renvoie donc au CGI. Il en résulte que ce sont bien les conditions de déduction de droit commun de l'impôt sur le revenu qui s'appliquent, avec donc l'option entre le forfaitaire et le réel. Quant à l'indice que constituerait à l'article R. 532-3 du code de la sécurité sociale, le renvoi exprès au 2^{ème} alinéa du 3^o de ce même article 83 du CGI mentionnant le seul abattement forfaitaire de 10%, il ne traite que des indemnités journalières, donc de périodes non travaillées, pour lesquelles seul le forfait est possible. C'est donc plus un *a contrario* qu'un indice ou plus exactement un indice par *a contrario*...

Une deuxième série d'argument tient à une **nécessité pratique** découlant de la réforme introduite en 2010 sur la trimestrialisation des ressources. La circulaire litigieuse est en effet intervenue pour tirer les conséquences de l'évolution des textes et, en particulier, du décret (n°2010-1403) du 12 novembre 2010 déjà évoqué modifiant les modalités d'évaluation des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'AAH. Affirmant que « *la prise en compte des frais réels dans le cadre du calcul du montant net du revenu imposable est indissociable d'une période de référence correspondant à une année fiscale – de 1er janvier à 1er janvier* », la CNAF en déduit l'impossibilité de les retenir dans un cadre trimestrialisé. Mais on peine à y voir une véritable nécessité, dès lors qu'il n'y a pas d'impossibilité radicale de déclarer des frais réels sur une période trimestrielle même à cheval sur 2 années fiscales.

Et cette impossibilité est d'autant plus délicate à retenir que la réforme de 2010 peut difficilement être regardée comme ayant envisagé une telle conséquence, si l'on se réfère, en particulier, à la notice du décret qui la met en œuvre.

Une troisième série d'argument, dégradée de la précédente, tient à la **commodité** du système. Sans doute conscient de l'absence d'impossibilité totale, la CNAF défend sa position par les complications qu'elle éviterait pour tout le monde. Selon elle, le fait de laisser aux intéressés la possibilité de déclarer leurs frais réels les placerait dans une situation inconfortable à plusieurs égards : ils risqueraient de devoir faire un choix pour l'AAH à une date où ils ne peuvent savoir s'il serait le plus avantageux pour eux au regard de l'impôt sur le revenu ; ils risqueraient de devoir reconduire le choix du réel pour l'année suivante en cas de trimestre à cheval sur deux années fiscales ; ils risqueraient enfin de se tromper dans des calculs complexes que cette opération les amènerait inmanquablement à faire. On peut ne pas être insensible à ces considérations de bonne administration, auxquelles on peut ajouter le fait que les contrôles sont aussi plus difficiles sur les frais réels, même si la CNAF a scrupule à le rappeler. Mais, d'une part, ces considérations de bonne administration auraient dû être prises en compte par le législateur ou le pouvoir réglementaire pour fixer une règle éventuellement différente en ce domaine et non par la CNAF qui n'a pas de compétence pour réorienter le système en fonction de sa propre conception des choses. Et, d'autre part, la bonne administration est à mettre en balance avec l'intérêt individuel des bénéficiaires qui peuvent perdre beaucoup dans l'impossibilité de déduire leurs frais au réel alors que, s'agissant de travailleurs handicapés, ces frais sont généralement plus élevés que pour des travailleurs valides.

Au vu de ces éléments, nous pensons que l'instruction attaquée a retenu une interprétation erronée des lois et règlements applicables, ce qui en justifie l'annulation. Vous n'aurez toutefois pas à faire droit aux conclusions présentées par l'association requérante au titre des frais de procédure dirigées contre l'Etat, qui n'a été appelé que comme observateur et qui, à défaut d'être présent, n'aurait pas eu qualité pour faire tierce opposition.

PCMNC à l'annulation de la décision implicite par laquelle le directeur général de la CNAF a refusé d'abroger les mentions litigieuses de l'instruction du 17 novembre 2010 et au rejet du surplus des conclusions.