

Paris, le 2 novembre 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-161

Le Défenseur 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 le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Madame X qui conteste le refus de versement de la prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant lui ayant été opposé par la Caisse d'allocations familiales Y,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale Y.

Jacques TOUBON

Observations devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale Y au titre de l'article 33 de la Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation de Madame X qui conteste le refus de versement de la prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) lui ayant été opposé par la Caisse d'allocations familiales (CAF) Y.

1. Rappel des faits

Madame X, qui attendait son 2^{ème} enfant, a sollicité le bénéfice de la prime à la naissance de la Paje.

La CAF Y a considéré qu'elle n'ouvrait pas droit à cette prestation, compte tenu du montant des ressources du foyer au titre de l'année 2013.

Madame X considère que la caisse a effectué une erreur en retenant les ressources de l'année 2013 pour étudier son droit à la prime à la naissance. Elle estime que l'année civile de référence à retenir est l'année 2014, dans la mesure où son enfant est né le 24 janvier 2016.

L'intéressée a fait part de son analyse aux services de la CAF, qui ont maintenu leur position. Elle a alors saisi la commission de recours amiable de la caisse le 10 juin 2016.

N'ayant obtenu aucune réponse, elle a sollicité l'aide du Défenseur des droits.

2. Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Le 21 novembre 2016, les services du Défenseur des droits ont adressé à la CAF Y une demande de réexamen de la situation de l'intéressée.

Par courriel du 19 décembre 2016, la médiatrice administrative de la CAF, a répondu que la position de la caisse était fondée, tout en précisant que le dossier de l'intéressée serait présenté à la commission de recours amiable en janvier 2017.

Ne rejoignant pas l'analyse juridique développée par la caisse, les services du Défenseur des droits ont formulé de nouvelles observations, par courriel en date du 19 décembre 2016.

Aucune réponse n'a été apportée par la caisse à ces observations.

Le 31 janvier 2017, Madame X a informé le Défenseur des droits que la décision de la commission de recours amiable lui avait été notifiée. La commission ayant rejeté sa demande, l'intéressée a saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) Y, en date du 2 février 2017.

Par courrier du 16 mars 2017, le Défenseur des droits a adressé à la CAF Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit qui pourraient le conduire à conclure à l'existence d'une atteinte à un droit d'un usager d'un service public. Le Défenseur a invité la caisse à lui faire part de tout élément qu'elle estimerait utile de porter à sa connaissance avant qu'il n'adopte une décision.

Par courrier du 13 avril 2017, la CAF Y a maintenu sa position en concluant que « les ressources à retenir [étaient] bien celles de l'année 2013, année de référence pour l'étude d'un droit sur l'année 2015 ».

Le Défenseur des droits a donc décidé de produire des observations devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale Y.

Il convient de rappeler que l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que « *les juridictions civiles, administratives et pénales peuvent, d'office ou à la demande des parties, l'inviter à présenter des observations écrites ou orales. Le Défenseur des droits peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou à être entendu par ces juridictions ; dans ce cas, son audition est de droit* ».

Venant préciser la nature de l'intervention du Défenseur des droits, la Cour d'appel de Paris a estimé, dans un arrêt du 11 septembre 2014 que, d'une part, aucune disposition de la loi n'impose au Défenseur des droits, qui « *n'a pas [...] la qualité juridique d'intervenant volontaire ou forcé* » d'être présent en personne à l'audience.

La cour a ajouté d'autre part que « *la prohibition de l'alinéa 1 de l'article 33 de la loi organique, au terme de laquelle « le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle* », n'a pour effet que de priver ce dernier de la possibilité d'exercer une voie de recours contre une décision juridictionnelle, en lieu et place des parties, et non pas de le priver, y compris pour la première fois en cause d'appel, de la faculté de présenter des observations qui, portées à la connaissance des parties, ne méconnaissent pas en elles-mêmes les exigences du procès équitable et de l'égalité des armes dès lors que les parties sont en mesure de répliquer par écrit et oralement à ces observations [...] ».

Dans un arrêt du 28 septembre 2016, la chambre sociale de la Cour de cassation a décidé que « *ayant relevé à juste titre que le Défenseur des droits n'avait pas la qualité de partie, la cour d'appel, saisie d'une demande de sa part de présentation de ses observations à l'audience, a exactement décidé qu'elle devait constater le dépôt de ses observations écrites et procéder à son audition* ».

C'est dans le cadre ainsi défini que le Défenseur des droits produit les présentes observations écrites dans l'instance opposant Madame X à la CAF Y.

3. Analyse juridique

L'article L. 531-1 du code de la sécurité sociale (CSS) prévoit que la Paje comprend une prime à la naissance ou à l'adoption, versée dans les conditions définies à l'article L. 531-2 du même code.

Cet article L. 531-2 du CSS dispose que :

« La prime à la naissance ou à l'adoption est attribuée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond, pour chaque enfant à naître, avant la naissance de l'enfant [...].

La date de versement de cette prime est fixée par décret.

Le plafond de ressources varie selon le nombre d'enfants nés ou à naître. Il est majoré lorsque la charge du ou des enfants est assumée soit par un couple dont chaque membre dispose d'un revenu professionnel minimal, soit par une personne seule.

Le montant du plafond et celui de la majoration sont fixés par décret et revalorisés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. [...] »

S'agissant de l'appréciation des ressources, l'article R. 532-1 du CSS dispose :

« Pour l'ouverture du droit à la prime et à l'allocation prévues aux articles L. 531-2 et L. 531-3, la condition de ressources est appréciée pour chaque période de douze mois débutant le 1^{er} janvier, en fonction des revenus de l'année civile de référence tels que définis aux articles R. 532-3 à R. 532-8.

Toutefois, en cas de modification de la situation de famille en cours de période de paiement, cette condition est appréciée au premier jour du mois civil au cours duquel est intervenue la modification s'il y a diminution du nombre des enfants à charge, au premier jour du mois civil suivant si ce nombre a augmenté. »

L'article R. 532-3 du CSS prévoit que *« Les ressources retenues sont celles perçues pendant l'année civile de référence. L'année civile de référence est l'avant-dernière année précédant la période de paiement ».*

Pour la prime à la naissance, la période de paiement est précisée à l'article D. 531-2 II du CSS, lequel prévoit que *« La prime à la naissance est due et versée avant la fin du dernier jour du second mois civil suivant la naissance ou la justification de la fin de la grossesse ».*

L'enfant de Madame X étant né le 24 janvier 2016, la période de paiement était comprise, en application de l'article D. 531-2 II du CSS, entre le 24 janvier et le 31 mars 2016. Dès lors, l'année civile de référence était l'année 2014, et non l'année 2013 qui a été retenue par les services de la CAF.

La CAF estime que pour étudier le droit à la prime à la naissance, il convient de se placer au 1^{er} jour du mois civil suivant le 5^{ème} mois de grossesse, soit le 1^{er} novembre 2015 en l'espèce. La caisse considère ainsi que la prime à la naissance ne peut pas être versée à Madame X, les ressources de la famille de l'année 2013 étant supérieures au plafond d'octroi.

La CAF se fonde sur les dispositions de l'article R. 531-1 du CSS qui prévoient que *« Pour l'ouverture des droits à la prime à la naissance ou à l'adoption, la situation de la famille est appréciée le premier jour du mois civil suivant le cinquième mois de grossesse ».*

Elle considère que l'article D. 531-2 du CSS est relatif à la date de versement de la prime à la naissance et qu'il ne remet pas en cause l'article R. 531-1 du CSS.

Dans la décision rendue par la CRA, il est ainsi précisé que *« le décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014 a uniquement modifié la date de versement de la prime à la naissance, soit au cours du 2^{ème} mois suivant la naissance de l'enfant alors qu'antérieurement celle-ci était versée avant la fin du dernier jour du mois civil suivant le 6^{ème} mois de grossesse. Pour autant, en application de l'article R. 531-1, le droit reste étudié selon la situation de la famille au 1^{er} jour du 6^{ème} mois de grossesse soit en l'espèce, novembre 2015 ».*

Or, l'article R. 531-1 du CSS fait référence à la « situation de la famille », laquelle a une incidence sur le plafond de ressources qui varie notamment selon le nombre d'enfants à charge. Il apparaît ainsi que c'est la situation de la famille au sens « composition de la famille » qui est visée et non pas la situation financière de la famille.

Il convient de noter que l'article R. 531-1 du CSS figure dans le chapitre premier du titre troisième sur la Paje, chapitre intitulé « dispositions générales », alors que les dispositions relatives aux ressources se situent dans le chapitre II intitulé « dispositions relatives aux ressources ». L'alinéa 1^{er} de l'article R. 531-1 du CSS renvoie ainsi au chapitre II pour les règles relatives à la condition de ressources puisqu'il prévoit que « [...] *le montant des ressources du ménage ou de la personne [est] apprécié dans les conditions prévues à l'article R. 532-1 [du CSS]* ».

Pour illustrer cette distinction entre la situation de la famille et les ressources de la famille, il est possible de se référer à une disposition du chapitre II, à savoir l'alinéa 2 de l'article R. 532-1 du CSS qui dispose que « [...] *en cas de modification de la situation de famille en cours de période de paiement, cette condition [de ressources] est appréciée au premier jour du mois civil au cours duquel est intervenue la modification s'il y a diminution du nombre des enfants à charge, au premier jour du mois civil suivant si ce nombre a augmenté* ».

Ainsi, les dispositions de l'article R. 531-1 du CSS sur lesquelles la caisse appuie son raisonnement ont vocation à s'appliquer dans le cadre de l'examen de la situation de la famille, pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer une majoration du plafond, et non dans le cadre de l'appréciation des ressources. En effet, s'agissant de la condition de ressources, celle-ci doit être étudiée selon les règles prévues au chapitre II, et notamment les articles R. 532-1 et R. 532-3 du code de la sécurité sociale (CSS), ce dernier article disposant que « [...] *L'année civile de référence est l'avant-dernière année précédant la période de paiement* ».

En conclusion, si la situation de la famille reste étudiée au 1^{er} jour du 6^{ème} mois de grossesse, en application des dispositions de l'article R. 531-1 du CSS, il n'en demeure pas moins que c'est à la période de paiement, qui a été modifiée par le décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014, qu'il convient désormais de se référer pour déterminer l'année civile de référence.

En considération de ces éléments, le refus d'étudier le droit à la prime à la naissance de Madame X en fonction des ressources perçues par le foyer au cours de l'année 2014, année de référence devant être retenue en application des textes en vigueur, constitue une atteinte au droit d'un usager d'un service public.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation du Tribunal des affaires de sécurité sociale Y.

Jacques TOUBON