

Paris, le 31 mai 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-160

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 l'article L.821-1-2 du Code de la sécurité sociale ;

Saisi par Madame X, qui s'estimait privée à tort du versement de l'allocation aux adultes handicapés, en raison d'un indu de la prestation de majoration pour la vie autonome ;

- Recommande à la Caisse nationale d'allocations familiales de modifier la circulaire n° 2010-13 du 17 novembre 2010 instituant « le suivi législatif de l'allocation aux adultes handicapés » afin que l'attribution de la majoration pour la vie autonome, conformément à l'article L. 821-1-2 du Code de la sécurité sociale, soit soumise à la seule absence effective de revenus perçus par l'allocataire, à l'exclusion de toute condition tenant à un défaut d'inscription sur un registre professionnel en qualité d'indépendant ;

- Recommande à la Caisse nationale d'allocations familiales, dans l'attente de la publication de la circulaire modifiée, de donner instruction aux Caisses d'allocations familiales de mettre dès à présent leurs pratiques en conformité avec les dispositions de l'article L. 821-1-2 du Code de la sécurité sociale ;

- Demande à la Caisse nationale d'allocations familiales d'examiner la possibilité de régulariser, dans la limite de la prescription, les droits des allocataires bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés privés, le cas échéant, de la majoration pour la vie autonome au seul motif de leur inscription comme travailleur indépendant ;

- Demande à la Caisse nationale d'allocations familiales de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique 2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits, a été appelée sur la situation de Madame X, concernant la suspension de ses droits à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) intervenue à compter du mois de décembre 2015.

1) Faits

Madame X est bénéficiaire de l'AAH, dont le dernier renouvellement date du mois d'août 2015.

La caisse d'allocations familiales (ci-après CAF) de Y lui a également versé la majoration pour la vie autonome, prestation complémentaire à l'AAH dont le droit est automatiquement ouvert par l'organisme – indépendamment de toute demande - dès lors que les conditions légales sont remplies. Cette prestation a pour objet de permettre aux personnes handicapées vivant dans un logement, de faire face aux dépenses que cela implique.

Madame X a écrit un livre, qu'elle a auto-édité et commencé à vendre au mois d'août 2015, après avoir obtenu son enregistrement comme artiste-auteur auprès des services de l'URSSAF.

A compter du mois de septembre 2015, elle a déclaré des droits d'auteur à la CAF de Y :

- août 2015 : 128 euros
- septembre 2015 : 80 euros
- octobre 2015 : 80 euros
- novembre 2015 : 320 euros.

Par un courrier du 10 décembre 2015, la CAF lui a notifié la suspension de ses droits à l'AAH en raison d'un indu résultant de sa qualité d'« auto-entrepreneur » depuis le mois d'août 2015. Elle a précisé que l'indu serait revu à réception de ses déclarations trimestrielles de ressources adressées le même jour.

Madame X a saisi la commission de recours amiable pour contester cette décision. Elle a fait valoir qu'elle n'était pas auto-entrepreneur, ce statut n'étant pas applicable aux artistes auteurs. Elle a indiqué, en outre, que d'après la notice explicative accompagnant la déclaration trimestrielle de ressources pour l'AAH, les revenus tirés des activités indépendantes non couvertes par le statut d'auto-entrepreneur n'avaient pas à être déclarés, leur transmission étant assurée par les services fiscaux.

N'obtenant ni réponse ni explication, elle a saisi le Défenseur des droits.

2) Procédure

A la suite des échanges intervenus entre les services du Défenseur des droits et ceux de la CAF de Y, par courriels et par téléphone, il est apparu que les droits à l'AAH de Madame X avaient été rétablis et que cette dernière avait bénéficié d'une information de l'organisme, à la fois sur ses droits et sur les modalités de renseignement des déclarations trimestrielles de ressources.

Toutefois, il est apparu également que Madame X restait privée de la prestation complémentaire « majoration pour la vie autonome » (MVA), bien qu'elle ne perçût de droits d'auteur que ponctuellement, et non tous les mois.

Interrogée à ce sujet, la CAF de Y a indiqué que selon le suivi législatif AAH sur lequel elle se fondait, issu d'une circulaire (n°2010-13) émanant de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), la seule inscription comme travailleur indépendant faisait obstacle à l'ouverture du droit à la MVA, indépendamment de la perception de revenus.

Par courrier du 26 février 2018, le Défenseur des droits a adressé au Directeur de la CNAF une note récapitulant les éléments en considération desquels il estimait que les dispositions en cause de la circulaire méconnaissaient la condition d'absence de revenus professionnels instituée par l'article L.821-1-2 du Code de la sécurité sociale, et restreignait l'accès à la MVA.

Il indiquait que le respect des droits des usagers du service public de la sécurité sociale nécessitait une mise en conformité de la circulaire avec le texte légal, et sollicitait un réexamen des droits de Madame X pour les mois durant lesquels elle n'avait perçu aucun revenu.

En réponse, par un courrier du 22 mars 2018, la CAF de Y a informé les services du Défenseur des droits que « compte tenu de sa situation particulière », le bénéfice de la prestation serait accordé à Madame X, rétroactivement, pour les mois durant lesquels elle n'avait pas dégagé de revenu, et que ses droits à venir seraient examinés tous les trois mois au reçu de ses déclarations trimestrielles.

Toutefois, elle ne précisait pas en quoi la situation de l'intéressée se distinguait « particulièrement » de celle d'un autre bénéficiaire de l'AAH inscrit sur un registre professionnel d'indépendant au titre d'une activité produisant des revenus irréguliers, et réaffirmait que « l'exercice d'une activité professionnelle fait (faisait) obstacle au versement de la majoration pour la vie autonome ».

Par courriel du 28 mars 2018, les services du Défenseur des droits ont de nouveau interrogé la CNAF, afin de connaître son positionnement « officiel » quant à la problématique soulevée dans la note adressée le 26 février 2018.

Aux termes d'un courriel du 4 avril 2018, le service médiation de la CNAF a transmis la position de la Caisse nationale, exprimée de la manière suivante :

"L'option a été prise dans le système d'information de considérer qu'une personne inscrite à un régime indépendants (RSI RCS...) était considérée comme percevant des revenus professionnels issus de cette activité.

« Cependant si l'allocataire se manifeste et apporte la preuve de l'absence de ressources (ou n'en déclare aucune dans la déclaration de ressources trimestrielles) pour la période concernée, il peut être envisagé de faire droit à sa réclamation en vertu de l'article L 821-1-2 du code de la sécurité sociale qui ne vise que la perception de revenus."

Il était ajouté : « à situation égale, les mêmes dispositions doivent donc être appliquées ».

3) Analyse juridique

L'article L.821-1-2 du Code de la sécurité sociale, qui fixe les conditions d'attribution de la majoration pour la vie autonome, dispose :

« Une majoration pour la vie autonome dont le montant est fixé par décret est versée aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés au titre de l'article L. 821-1 qui :

« - disposent d'un logement indépendant pour lequel ils reçoivent une aide personnelle au logement ;

« - perçoivent l'allocation aux adultes handicapés à taux plein ou en complément d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail ;

« - **ne perçoivent pas de revenu d'activité à caractère professionnel propre.**

(...) ».

Ainsi d'après le texte de loi, seule la perception d'un revenu professionnel ferme le droit à la MVA, non l'inscription de l'allocataire sur tel ou tel registre professionnel.

Par ailleurs, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, une circulaire est dépourvue de caractère normatif ; elle ne peut fonder l'adoption d'une position contraire à la loi ou à un texte réglementaire (Civ. 2ème, 16 septembre 2003, pourvoi n° 02-30658, Bull. 2003 II, n° 270 ; Civ. 2ème, 14 mars 2007, pourvoi n° 06-12139, Bull. 2007, II, n° 65 ; Civ. 2ème, 18 février 2010, pourvoi n° 09-12206, Bull. II, n° 38 ; Civ. 2ème, 21 septembre 2017, pourvoi n° 16-19989).

En l'espèce, la CAF de Y a dit fonder sa position consistant à fermer le droit à la MVA en présence d'une inscription sur un registre professionnel, sur « l'information transcrite dans notre suivi législatif AAH », information « en lien apparemment avec la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ».

Manifestement, le suivi législatif auquel il est fait référence résulte de la circulaire CNAF n° 2010-13 : « Suivi législatif "Allocation aux adultes handicapés" ».

Cette circulaire comporte des développements sur les compléments de l'AAH que sont le complément de ressources et la majoration de vie autonome (pages 89 et suivantes).

Ainsi indique-t-elle au sujet de la majoration pour la vie autonome :

« 112 - * LA MAJORATION POUR LA VIE AUTONOME

« Le bénéficiaire n'a pas à en faire la demande. Elle est octroyée d'office si celui-ci remplit les conditions citées ci-dessous.

« 1121 - Modalités d'attribution

« 11211 - Age

« Aucune condition

« 11212 - Incapacité

« Présenter un taux d'incapacité d'au moins 80 %
« 11213 - Absence d'activité professionnelle

« **Ne pas exercer d'activité professionnelle propre (voir paragraphe 11-114)**

Le paragraphe 11-114 auquel se réfère le point 11-213 « absence d'activité professionnelle » dispose :

« 11114 - Absence d'activité professionnelle

« - Ne pas avoir perçu de revenus à caractère professionnel dans les 12 mois précédant la demande.

« **Remarque : Les ETI (employeurs et travailleurs indépendants) identifiés au registre du commerce, répertoire des métiers, en l'absence de radiation, sont réputés avoir disposé de revenus professionnels** sauf en cas d'indemnisation au titre de la maladie, maternité-paternité etc... Cette condition n'est pas à examiner lors du renouvellement du droit au CR. - Ne pas exercer d'activité professionnelle sur le mois d'examen du droit. L'absence d'activité professionnelle s'entend de la même façon que pour l'accès à l'AAH pour les personnes ayant un taux < 80 %. (Voir paragraphe 2.3) antérieurement au 1er janvier 2009. »

Le paragraphe 2.3 auquel il est fait référence dispose, pour les personnes ayant un taux d'incapacité strictement inférieur à 80 % :

« 2321 - Condition d'inactivité avant le 1^{er} janvier 2009

Jusqu'au 31/12/2008, le droit à l'AAH était subordonné à la condition de n'avoir exercé aucune activité professionnelle depuis 1 an à la date de dépôt de la demande pour les demandes déposées à compter du 1er juillet 2005. Cette condition s'appréciait à la date de la première demande (la condition d'inactivité pouvant être remplie ultérieurement). La prise d'activité en cours de droit ne suspendait pas le versement de l'AAH. L'activité professionnelle s'entendait : des activités salariées ou non salariées en milieu ordinaire, y compris contrats aidés, des contrats d'apprentissage, des stages rémunérés effectués en milieu ordinaire, des périodes d'indemnisation au titre du chômage avec une activité réduite des activités d'aide familial ou de conjoint collaborateur, des congés conventionnels payés au titre de la maternité ou de la paternité. Les périodes de perception d'indemnités journalières de sécurité sociale (maladie, maternité, paternité, accident du travail), ne devaient pas être comptabilisées pour l'appréciation de cette condition, considérant qu'il y avait suspension de l'exécution de l'obligation professionnelle durant cette indemnisation. De même, ne devaient pas être comptabilisées les périodes de travail précédant la réorientation dans les cas particuliers de réorientation du travailleur handicapé exerçant une activité dans le milieu ordinaire ou en entreprise adaptée vers un Esat.

« (...) »

Ainsi, il apparaît que la circulaire de la CNAF ajoute au texte de loi en prévoyant que l'inscription sur un registre professionnel emporte une présomption (« sont réputés ») de perception de revenus professionnels.

De surcroît, il semble que les organismes peuvent conférer à cette présomption un caractère irréfragable, puisque les allocataires n'ont manifestement pas la certitude de pouvoir accéder à la prestation, quand bien même ils rapportent la preuve de l'absence de revenus issus de l'activité pour laquelle ils sont inscrits sur un registre. Le service médiation de la CNAF indique en effet dans son mail du 4 avril 2018 : « *Cependant si l'allocataire se manifeste et apporte la preuve de l'absence de ressources (ou n'en déclare aucune dans la déclaration de ressources trimestrielles) pour la période concernée, il peut être envisagé de faire droit à sa réclamation en vertu de l'article L 821-1-2 du code de la sécurité sociale qui ne vise que la perception de revenus.* »

Dans ces conditions, le renversement de la présomption de perception de revenus en cas de preuve contraire apportée par l'allocataire, semble n'être qu'une faculté pour l'organisme auquel il est loisible de faire application ou non, de l'article L.821-1-2.

En toute hypothèse, l'on ne peut soumettre l'accès à la MVA au fait que l'allocataire entreprenne une démarche de contestation de la non-attribution de celle-ci, avec la charge de devoir prouver que l'activité ayant entraîné son inscription en qualité d'indépendant ne lui a procuré aucun revenu, ou ne lui a procuré des revenus que ponctuellement.

L'unique charge pesant sur l'allocataire doit être, comme pour les autres prestations soumises à condition de ressources, la déclaration de ses revenus à échéances régulières dans les délais impartis. L'attribution de la MVA ne doit être refusée/suspendue qu'en cas de perception de revenus, ou de défaut de déclaration des revenus, pour les seuls mois concernés par ces « évènements ».

Il résulte de la pratique mise en place par la CNAF une restriction importante de l'accès à un droit institué par le législateur.

Sa conception de la condition d'absence de revenu instituée par l'article L. 821-1-2 du Code de la sécurité sociale, porte atteinte aux droits des usagers du service public de la sécurité sociale, en ce qu'elle restreint *contra legem* l'accès à la prestation de majoration pour la vie autonome.

Aussi, le Défenseur des droits :

- Recommande à la Caisse nationale d'allocations familiales de modifier la circulaire n° 2010-13 instituant « le suivi législatif de l'allocation aux adultes handicapés » afin que l'attribution de la majoration pour la vie autonome, conformément à l'article L.821-1-2 du Code de la sécurité sociale, soit soumise à la seule absence effective de revenus perçus par l'allocataire, à l'exclusion de toute condition tenant à un défaut d'inscription sur un registre professionnel en qualité d'indépendant ;

- Recommande à la Caisse nationale d'allocations familiales, dans l'attente de la publication de la circulaire modifiée, de donner instruction aux Caisses d'allocations familiales de mettre dès à présent leurs pratiques en conformité avec les dispositions de l'article L.821-1-2 du Code de la sécurité sociale ;

- Demande à la Caisse nationale d'allocations familiales d'examiner la possibilité de régulariser, dans la limite de la prescription, les droits des allocataires bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés privés, le cas échéant, de la majoration pour la vie autonome au seul motif de leur inscription comme travailleur indépendant ;

- Demande à la Caisse nationale d'allocations familiales de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON