

Paris, le 11 juin 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-150

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 Monsieur et Madame X qui contestent le refus de versement de la prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant leur ayant été opposé par la Caisse d'allocations familiales de Y,

Décide de présenter les observations suivantes devant le pôle social du Tribunal de grande instance de Z.

Jacques TOUBON

Observations devant le Tribunal de grande instance de Z 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 Monsieur et Madame X qui contestent le refus de versement de la prime à la naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) leur ayant été opposé par la CAF de Y.

Faits

En 2016, Monsieur et Madame X ont sollicité le bénéfice de la prime à la naissance de la Paje, pour leur enfant à naître. Leur fille A X est née le 4 février 2017.

La CAF de Y a considéré que le couple n'ouvrait pas droit à cette prestation, au vu du montant des ressources du foyer au cours de l'année 2014.

Monsieur et Madame X considèrent que la caisse a commis une erreur en ce qu'elle aurait dû retenir leurs ressources de l'année 2015 pour étudier leur droit à la prime à la naissance.

Les intéressés ont saisi la médiatrice de la CAF de Y, puis la commission de recours amiable de la caisse par courrier en date du 24 avril 2017. En l'absence de réponse, ils ont saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de Y le 9 juillet 2017, qui s'est déclaré incompétent au profit du TASS de W, compte tenu du nouveau lieu de résidence des époux X.

Ceux-ci ont parallèlement sollicité l'aide du Défenseur des droits.

Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Le 24 mai 2018, les services du Défenseur des droits se sont rapprochés de la CAF de Y afin d'obtenir la communication des conclusions produites par l'organisme dans le litige l'opposant aux époux X.

Le 28 mai 2018, la CAF a transmis ces conclusions qu'elle avait déposées devant le TASS de Y.

Par courrier du 1^{er} mars 2019, le Défenseur des droits a adressé à la CAF de Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit pouvant 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 4 avril 2019, la CAF de Y a répondu avoir interrogé la Caisse nationale des allocations familiales sur l'interprétation à retenir des dispositions dont il avait été fait application. L'organisme a précisé que, dans l'attente de la réponse de la caisse nationale, elle maintenait sa position et s'en remettait à la décision de justice.

Le Défenseur des droits a donc décidé de produire des observations devant le pôle social du Tribunal de grande instance de Z.

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 Monsieur et Madame X à la CAF de Y.

Analyse juridique

Au vu des éléments du dossier, le refus opposé aux époux X est illégal et constitue une atteinte aux droits des usagers du service public.

1. Sur le recours préalable obligatoire auprès de la commission de recours amiable

Dans les conclusions qu'elle a rédigées en vue de l'audience du TASS de Y, la CAF souligne que la saisine de la commission de recours amiable est intervenue plus de deux mois après la notification de la décision de refus, laquelle datait du 26 novembre 2016.

La CAF cite l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale, lequel dispose en son alinéa 2, dans sa version applicable en l'espèce, que « *[La] commission doit être saisie dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision contre laquelle les intéressés entendent former une réclamation. La forclusion ne peut être opposée aux intéressés que si cette notification porte mention de ce délai* ».

Or, il y a lieu de constater qu'aucun élément au dossier ne permet de connaître la date à laquelle la décision a été notifiée. En tout état de cause, celle-ci ne portait aucune mention des voies et délais de recours.

Il convient donc d'en déduire que la forclusion ne peut pas être opposée à Monsieur et Madame X et que la commission de recours amiable de la CAF aurait dû examiner la réclamation dont elle était saisie.

2. Sur l'année de référence à retenir pour apprécier la condition de ressources

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, dans sa rédaction applicable en vigueur à la date des faits, 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 Monsieur et Madame X étant née le 4 février 2017, la période de paiement était comprise, en application de l'article D. 531-2 II du CSS, entre le 4 février 2017 et le 30 avril 2017. Dès lors, l'avant dernière année précédant la période de paiement, qui constitue l'année civile de référence au sens de l'article D 531.2 était l'année 2015, et non l'année 2014 retenue par les services de la CAF.

Pour justifier sa position, la CAF estime que pour étudier le droit à la prime à la naissance, il convient de se placer au 6^{ème} mois de grossesse, soit en novembre 2016.

La CAF se fonde sur les dispositions des articles L. 531-2 et R. 531-1 du CSS, ce dernier prévoyant 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 la grossesse ».*

Certes, 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, mais c'est la situation de la famille au sens de la « composition de la famille » qui est visée et non pas la situation financière de la famille.

Il convient d'ailleurs 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 convenu de se référer à 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 est 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 de se référer pour déterminer l'année civile de référence.

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de se prononcer dans un cas similaire, en présentant des observations devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) des Hauts-de-Seine, qui avait été saisi par un allocataire (décision n°2017-161 du 2 novembre 2017 du Défenseur des droits).

Par jugement en date du 16 janvier 2018, le TASS des Hauts-de-Seine a retenu une position semblable à celle du Défenseur des droits. Ce jugement, qui était rendu en dernier ressort, est devenu définitif, à défaut de pourvoi en cassation.

Le tribunal a notamment jugé que « [Les dispositions de l'article R. 531-1 du CSS] renvoient de manière expresse, pour l'appréciation de la condition de ressources, seule condition à laquelle est subordonné l'octroi de la prime de naissance, à celles de l'article R. 532-1 du code de la sécurité sociale. Le dernier alinéa du texte précité, qui fait suite à ceux qui le précèdent qui se réfèrent au plafond au regard duquel la condition de ressources doit être appréciée, ne fait donc que donner une indication sur la date à laquelle il convient de se placer afin de savoir s'il y a lieu à majoration du plafond de ressources qu'il convient de prendre en considération. Le plafond de ressources est en effet modulé en fonction de la situation de la famille, c'est-à-dire qu'il n'est pas le même en considération de la composition du foyer et de la situation professionnelle des membres du foyer, notamment pour une personne qui vit en couple. L'objet des dispositions de ce dernier alinéa sont claires en ce

qu'elles ne se réfèrent à la situation de la famille uniquement en ce qui concerne la question de l'éventuelle majoration du plafond de ressources au regard duquel la condition de ressources doit être examinée. Elles n'ont donc pas directement trait à la date qu'il convient de retenir afin de vérifier si la condition de ressources est remplie ou non, celle-ci devant être examinée au regard des seules règles définies par l'article R. 532-1 auquel il est renvoyé ».

Le TASS des Hauts-de-Seine a ainsi décidé que l'allocataire était bien fondée à prétendre au versement de la prime à la naissance et a condamné la CAF à lui régler la somme correspondante, assortie des intérêts au taux légal. Au regard des textes, confirmés par la jurisprudence, les ressources de Monsieur et Madame X à prendre en compte étaient bien celles de l'année 2015 et non 2014.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la lecture erronée des textes revient à priver Monsieur et Madame X du bénéfice de la prime à la naissance et 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 pôle social du Tribunal de grande instance de Z.

Jacques TOUBON