

Paris, le 9 mars 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-067

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 de Y.

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

Jacques TOUBON

devant le Tribunal judiciaire 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 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) de Y.

1. Rappel des faits

Madame X, qui attendait son 1^{er} enfant, a sollicité le bénéfice de la prime à la naissance de la Paje en 2018.

Par un courrier en date du 24 décembre 2018, la CAF de Y a considéré qu'elle n'ouvrait pas droit à cette prestation, compte tenu du montant de ses ressources qui dépassait les plafonds fixés.

Or, Madame X estime que la caisse a commis une erreur en retenant les ressources de l'année 2016, car selon elle, l'année civile de référence à retenir est l'année 2017 dans la mesure où son enfant est né le 3 mars 2019.

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 (CRA) de la caisse le 25 janvier 2019 qui a confirmé la décision de refus le 15 avril suivant. Elle a également saisi la Cnaf d'un recours hiérarchique le 2 avril 2019.

Elle a alors sollicité l'aide du Défenseur des droits puis elle a saisi le tribunal judiciaire le 20 juin 2019.

2. Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Le 19 février 2019, interrogée par les services du Défenseur des droits, la médiatrice de la CAF de Y, a confirmé la position de l'organisme tout en précisant que le dossier de l'intéressée serait présenté à la Commission de recours amiable (CRA) le 15 avril 2019.

Le 1^{er} mars 2019, les services ont interrogé la Caisse nationale des affaires familiales (Cnaf), par connaître sa position sur l'interprétation des textes du code de la sécurité sociale concernant le calcul du versement de la prime à la naissance.

Par courriel du 29 mars 2019, la médiation nationale de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), a répondu que la Direction de la sécurité sociale avait déjà été saisie le 5 décembre 2018 afin d'obtenir des précisions sur l'application de l'article R.531-1.

Par courrier du 10 février 2020, les services du Défenseur des droits a adressé à la CAF de Y une note récapitulant les éléments de faits 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 courriel en date du 21 février 2020, la CAF de Y a répondu avoir examiné cette situation à plusieurs reprises, qu'elle maintenait sa position et s'en remettrait à la décision de justice.

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

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.

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 3 mars 2019, la période de paiement était comprise, en application de l'article D. 531-2 II du CSS, entre le mois de mars et le mois de mai 2019. Dès lors, l'année civile de référence pour l'application des ressources était l'année 2017, et non l'année 2016 qui a été retenue par les services de la CAF.

La CAF quant à elle 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 mois de décembre 2018 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 2016 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'application de l'article R. 531-1 du CSS.

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.

Il convient de noter que le tribunal des affaires sociales des Hauts de Seine dans un jugement rendu en dernier ressort, en date du 16 janvier 2018, instance dans laquelle le Défenseur des droits a présenté des observations, a considéré bien fondée une demande d'ouverture de droit à la prime à la naissance sur la base du raisonnement développé ci-dessus.

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 2017, 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 pôle social du Tribunal judiciaire de Z.

Jacques TOUBON