

Paris, le 9 février 2023

Décision du Défenseur des droits n°2022-237

La Défenseure 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 ;

Saisie par Monsieur X, qui estime que le refus du versement du complément de ressources, prestation à laquelle il est éligible en complément de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), porte atteinte à ses droits d'usager du service public de l'aide sociale aux personnes handicapées ;

Recommande à la caisse d'allocation familiales de Y de lui verser le complément de ressource à compter du mois d'août 2018.

La Défenseure des droits demande à la caisse d'allocations familiales de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

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

Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus du versement du complément de ressources, prestation à laquelle il est éligible en complément de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), au titre de la garantie de ressources des personnes handicapées (GRPH).

Faits et instruction de la réclamation

Par décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Y, en date du 28 octobre 2008, Monsieur X s'est vu reconnaître un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, justifiant l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et un taux de capacité de travail inférieur à 5% ouvrant droit au service du complément de ressources (CR).

La période d'ouverture des droits a été fixée du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2019 pour l'AAH, et du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} avril 2014 pour le CR.

Faute pour le réclamant, d'avoir formé une demande de renouvellement du droit au CR, cette prestation a cessé de lui être versée à compter du mois de mai 2014.

Monsieur X est néanmoins resté bénéficiaire de l'AAH, et est entré en jouissance de sa pension de retraite au mois de novembre 2015.

À compter de cette date, il a perçu ses pensions de retraite de base et complémentaire, complétées par une AAH différentielle, ne sachant pas qu'il devait, conformément à la réglementation en vigueur avant le 1^{er} janvier 2017, demander l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Monsieur X ayant formé une nouvelle demande de prestations auprès de la MDPH de Y, la CDAPH, par décision du 12 novembre 2018, a ouvert de nouveaux droits à l'AAH et au CR pour la période du 1^{er} août 2018 au 31 juillet 2028.

La notification de cette décision précisait qu'elle était transmise à la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, pour vérification des conditions administratives de service des prestations, et que cette caisse ferait directement connaître au réclamant sa décision.

Monsieur X indique ne pas avoir reçu de décision de cet organisme.

Par courrier du 18 décembre 2019, la Caf de Y lui a demandé de faire valoir son droit à l'ASPA.

Le réclamant s'est exécuté et, à compter du 1^{er} février 2020, il a perçu l'ASPA en complément de ses pensions de retraite, ainsi qu'une AAH différentielle.

Par courrier du 18 février 2021, Monsieur X a sollicité de la Caf qu'elle rétablisse à son profit le versement du CR.

Par courrier du 15 mars 2021, la Caf lui a répondu ne pouvoir accéder à cette demande, aux motifs suivants :

« Nous vous précisons qu'à compter du 1^{er} décembre 2019, le complément de ressources (Crh) a été supprimé au profit de la Majoration pour la vie autonome (MVA). Toutefois, conformément à notre réglementation, le CRH est maintenu pour les allocataire remplissant

les conditions d'éligibilité. Aussi, vous ne pouvez pas bénéficier du complément de ressources car vous avez atteint l'âge légal de départ à la retraite.

« Par ailleurs, nous vous précisons que la décision de la Cour de cassation que vous nous avez transmise ne s'applique qu'au dossier concerné et que les textes en la matière n'ont pas changés (...) »

C'est dans ces conditions que Monsieur X a saisi le Défenseur des droits.

Par courrier du 2 décembre 2021, les services du Défenseur de droits ont sollicité de la Caf un réexamen de sa situation, sur le fondement des textes applicables tels qu'interprétés par la Cour de cassation.

En réponse, par courrier du 16 mars 2022, la Caf a fait savoir que l'intéressé ne pouvait prétendre au complément de ressources, dans la mesure où il n'en était pas bénéficiaire au 1^{er} décembre 2019.

Par courrier du 17 mai 2022, les services du Défenseur des droits ont de nouveau sollicité un réexamen de la situation par la Caf, estimant que le motif de refus invoqué était mal fondé, et que l'instruction de la Direction générale de la cohésion sociale en date du 11 mars 2022, prévoyant une mise en conformité des pratiques avec les textes tels qu'interprétés par la Cour de cassation, confirmait le bien-fondé de la demande.

La Caf de Y, par courrier du 13 juillet 2022, a maintenu son refus en faisant valoir, principalement, le fait que Monsieur X n'était pas titulaire d'un droit au CR durant le mois précédant l'âge légal de départ en retraite.

Par courrier du 11 octobre 2022, les services du Défenseur des droits ont adressé à la Caf une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels ils estimaient que le défaut de versement du complément de ressources à Monsieur X, à compter du mois d'août 2018, était susceptible de porter atteinte à ses droits.

En réponse, par courrier du 16 novembre 2022, la Caf a maintenu sa position, en considérant que le complément de ressources ne pouvait faire l'objet d'une ouverture de droit après l'âge légal de la retraite.

Analyse juridique

- Sur le droit au complément de ressources au-delà de l'âge légal de la retraite

La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a supprimé le complément de ressources à compter du 1^{er} décembre 2019. Toutefois, elle a néanmoins prévu à titre transitoire son maintien au profit des personnes qui, au 1^{er} décembre 2019, avaient des droits ouverts à cette prestation, tant qu'elles en remplissent les conditions d'éligibilité et dans la limite d'une durée de dix ans (article 266 – V de la loi).

Or, au regard des textes applicables au complément de ressources, il apparaît que le réclamant avait des droits ouverts à cette prestation au 1^{er} décembre 2019, de sorte qu'il est éligible à son maintien.

L'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 1^{er} décembre 2019, dispose : « (...) *Le complément de ressources est versé aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés au titre de l'article L. 821-1 :*

- *dont la capacité de travail, appréciée par la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles, est, compte tenu de leur handicap, inférieure à un pourcentage fixé par décret ;*
- *qui n'ont pas perçu de revenu d'activité à caractère professionnel propre depuis une durée fixée par décret ;*
- *qui disposent d'un logement indépendant ;*
- *qui 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. (...) »*

L'article R.821-7-1 du même code précise pour sa part :

« Lorsque l'allocation aux adultes handicapés continue d'être versée en application du onzième alinéa de l'article L. 821-1, la majoration pour la vie autonome et le complément de ressources ne sont pas maintenus. Ces prestations sont rétablies dès lors qu'est ouvert un droit à l'allocation aux adultes handicapés dans les conditions prévues au neuvième alinéa du même article et que les autres conditions d'ouverture des droits à la majoration et au complément continuent d'être remplies. »

Le onzième alinéa de l'article L. 821-1 visé par ce texte, correspond à la situation dans laquelle le bénéficiaire de l'AAH a demandé la liquidation de ses droits à la retraite et est en attente de cette liquidation et du paiement effectif de sa pension. Afin d'éviter une rupture de ressources pendant cette période d'attente, qui peut être longue, le texte prévoit un maintien du versement de l'AAH, et la possibilité pour les organismes en assurant le service (CMSA et Caf,) de récupérer directement auprès des caisses de retraite, sur les prestations de vieillesse des bénéficiaires, les éventuels trop-versés d'AAH.

Le neuvième alinéa, également visé par le texte réglementaire, renvoie à la situation des bénéficiaires percevant un avantage vieillesse d'un montant inférieur à celui de l'allocation aux adultes handicapés. Les intéressés ont alors droit au versement d'une AAH différentielle correspondant à la différence entre le montant de l'AAH au taux plein et celui de leur avantage vieillesse, ainsi, en vertu de l'article R.821-7-1 précité, qu'au rétablissement du complément de ressources.

La circonstance qu'un bénéficiaire de l'AAH – à taux plein ou différentielle – ait dépassé l'âge légal de la retraite, ne lui ferme donc pas le droit de percevoir le complément de ressources, en plus de son AAH, s'il en remplit les conditions telles que fixées par l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale.

C'est en ce sens qu'a statué la Cour de cassation (Cour de cassation, 2ème Chambre civile, 19 septembre 2019, pourvoi n° 18-17817).

Dans cette affaire, ayant obtenu le versement d'une allocation aux adultes handicapés d'un montant égal à la différence entre le taux plein de cette allocation et l'avantage vieillesse qu'elle percevait, l'allocataire a engagé un contentieux afin de bénéficier du complément de ressources, dont la Caf concernée lui avait refusé le versement.

La cour d'appel avait considéré que l'allocataire n'était pas éligible au complément de ressources, au motif que cette prestation ne pouvait être versée au-delà de l'âge légal de la retraite.

La Cour de cassation a censuré cette motivation, au visa des articles L. 821-1, alinéa 9, L. 821-1-1, alinéas 2 et 6, et R. 821-7-1 du code de la sécurité sociale « *dans leur rédaction alors en vigueur* » - applicable en l'espèce - en énonçant que l'allocataire, dès lors qu'il était constaté qu'il percevait l'allocation aux adultes handicapés en complément d'un avantage de vieillesse, pouvait prétendre au rétablissement du complément de ressources.

La Direction générale de la cohésion sociale, dans une instruction du 11 mars 2022 destinée à la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CMSA), a confirmé le bien-fondé de cette analyse jurisprudentielle, et demandé aux services en charge de la gestion du complément de ressources, de s'y conformer.

Par suite les services de la Cnaf ont rédigé une « *information technique* » (n° 2022-086, du 8 juin 2022) dans ce sens à l'adresse notamment des directions des Caf, décrivant « *les nouvelles modalités de versement du complément de ressources (CRH) attribués aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) après 62 ans* ».

Il résulte de ce qui précède que Monsieur X aurait dû percevoir de nouveau le complément de ressources à compter du mois d'août 2018, dès lors d'une part que la CDAPH lui avait ouvert un droit à cette prestation par décision du 12 novembre 2018, pour la période allant du 1er août 2018 au 31 juillet 2028, et d'autre part, qu'il percevait une AAH différentielle en complément de ses avantages vieillesse.

Il aurait donc dû bénéficier du versement du CR au 1^{er} décembre 2019, situation qui le rend éligible au maintien de la prestation après le 1^{er} décembre 2019, dans la limite de dix années.

Le fait que Monsieur X n'ait pas de droit effectivement ouvert à cette date, en raison d'une application erronée des textes par l'organisme, ne saurait le priver de la possibilité de bénéficier des dispositions transitoires de la loi du 28 décembre 2018 prévoyant le maintien du CR au profit des personnes qui, au 1^{er} décembre 2019, percevaient cette prestation.

- Sur la perception du complément de ressources avant l'âge légal de la retraite

Pour justifier sa décision de refus, la Caf indique par ailleurs que l'information technique 2022-086 de la Cnaf, qui institue les conditions de « *reprise des dossiers suite à l'instruction de la direction générale de la cohésion sociale* », prévoit en son annexe 1 – intitulée « *consignes métiers* » - que l'allocataire doit avoir « *un droit réel au CR le mois précédent celui de l'âge légal de départ à la retraite* ».

Or, indique la caisse, Monsieur X n'avait pas de droit ouvert au mois d'octobre 2015.

Cet argument est dépourvu de fondement, en fait et en droit.

La volonté de la Cnaf de soumettre le « rattrapage des dossiers » à la condition de l'existence d'un droit « réel » au CR le mois précédant celui de l'âge légal de départ à la retraite, apparaît discutable.

En effet, l'annexe 2 de l'information technique - intitulée « *Modèles de courriers-type* » - envisage le rattrapage du droit au profit de personnes n'ayant jamais perçu le CR, dès lors qu'elles en avaient fait la demande après avoir atteint l'âge légal de la retraite et que celle-ci avait été refusée – en vertu de la pratique alors en vigueur - alors qu'elle aurait dû être accueillie dès l'instant où elle avait été formée avant le mois de décembre 2019 (annexe 2 p.3).

L'annexe 2 de l'information technique propose alors un modèle de courrier à destination de l'allocataire, qui débute ainsi :

« Vous êtes bénéficiaire de l'AAH et vous n'avez jamais bénéficié du complément de ressources puisqu'au moment de votre demande, vous aviez atteint l'âge légal de départ à la retraite, soit 62 ans.

« Cette limite d'âge a été supprimée.

« Proposition 1 : rattrapage sur les deux dernières années et pour l'avenir pour les personnes qui ont rempli l'ensemble des critères sur les deux dernières années

« Nous avons donc procédé à une nouvelle étude de votre dossier et vous avons versé un rappel du complément de ressources depuis vos 62 ans, dans la limite des deux dernières années conformément à l'article L.821-5 du code de la sécurité sociale ».

Au vu de ces éléments, il paraît donc erroné de la part de la Caf de Y, d'affirmer que la Cnaf donne instruction de régulariser exclusivement les situations d'allocataires ayant eu un droit ouvert au CR avant l'âge légal de la retraite.

Si le maintien du service du CR jusqu'en 2029, malgré la suppression de cette prestation par la loi de finances pour 2019, est soumis à l'existence d'un droit ouvert au 1er décembre 2019, il n'existe pas de condition tenant à l'ouverture de ce droit antérieurement à l'âge légal de la retraite.

À supposer même que « l'information technique » diffusée par la Cnaf, ait institué une telle condition, celle-ci ne pourrait valablement venir contredire les dispositions légales et réglementaires applicables.

Le droit au CR est institué par l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale, et ses modalités de mise en œuvre sont précisées par des textes réglementaires.

Or, aucun de ces textes ne soumet le bénéfice du CR, pour les personnes titulaires d'un avantage vieillesse et d'une AAH différentielle, à la condition d'avoir eu un droit au CR ouvert le mois précédant celui au cours duquel a été atteint l'âge légal de la retraite.

Un organisme de sécurité sociale ne peut, dans le cadre de l'élaboration d'une « réglementation » destinée à définir les modalités de mise en œuvre des textes dont il a la charge de l'application, ajouter des conditions d'accès aux droits que les textes législatifs et réglementaires ne prévoient pas.

La jurisprudence juge avec constance que les circulaires, quel qu'en soit l'auteur, sont dépourvues de valeur normative et ne peuvent ajouter, ou soustraire, aux droits institués par la loi et les textes réglementaires (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, 14 janvier 2010, pourvoi n°09-11450, Bulletin II, n° 8 ; Civ. 2ème, 18 février 2010, pourvoi n° 09-12206, Bull. II, n°38 ; Civ. 2ème, 21 septembre 2017, pourvoi n° 16-19989).

Il en est de même, en l'espèce, pour l'instruction prise par la direction générale de la cohésion sociale et, *a fortiori*, pour « l'information technique » élaborée par la Cnaf.

Seuls l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale, et les textes pris pour son application, doivent être considérés pour apprécier le droit de Monsieur X à percevoir le CR.

En vertu de ces textes, il n'existe pas de condition, pour bénéficier du CR en complément de l'avantage vieillesse et de l'AAH différentielle, tenant à l'existence d'un droit ouvert à cette prestation le mois précédant l'âge légal de la retraite.

- Sur la prescription pour le paiement de prestation

L'article 821-5 du CSS, applicable à l'AAH et à ses accessoires que sont le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome, dispose en son deuxième alinéa que « *L'action de l'allocataire pour le paiement de l'allocation se prescrit par deux ans* ».

En l'espèce, le point de départ de ce délai de prescription doit être fixé à la date de la demande de versement du complément de ressources, formulée par Monsieur X par courrier du 18 février 2021, reçu le 22 février 2021 par la Caf de Y.

Il apparaît ainsi que le réclamant aurait dû percevoir cette prestation à compter du mois d'août 2018, date d'ouverture du droit par la CDAPH, et qu'il devrait continuer à la percevoir, tant qu'il en remplit les conditions, et au plus tard jusqu'au 30 novembre 2029.

En considération de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la Caf de Y, de verser le complément de ressource à Monsieur X, rétroactivement à compter du mois d'août 2018.

La Défenseure des droits, demande à la Caf de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON