

Paris, le 4 octobre 2022

---

**Décision du Défenseur des droits n°2022-177**

---

**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 Madame X, d'une réclamation relative à la suppression du versement du complément de ressources lorsqu'elle a atteint l'âge de la retraite ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON

---

## **Observations devant le tribunal judiciaire de Z présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

Monsieur X et Madame X ont saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à la suppression du service du complément de ressources, prestation qu'ils percevaient, chacun, en complément de l'allocation d'adulte handicapé (AAH).

### **Faits et instruction de la réclamation**

Monsieur et Madame X sont tous deux porteurs d'un handicap, avec un taux d'incapacité de 80%, et bénéficiaires de l'AAH.

Ils ont perçu le complément de ressources jusqu'à ce qu'ils atteignent l'un et l'autre l'âge légal de la retraite, soit jusqu'au mois de décembre 2011 pour Monsieur X et jusqu'au mois de décembre 2015 pour Madame X.

Depuis lors, chaque membre du couple perçoit ses avantages vieillesse ainsi qu'une AAH différentielle.

La caisse d'allocations familiales (Caf) de Y considérant, conformément à l'interprétation des textes alors majoritairement effectuée au sein de la branche « famille », que le complément de ressources ne pouvait plus être versé une fois atteint l'âge légal de la retraite, a cessé de servir cette prestation lorsque Monsieur X puis Madame X ont atteint cet âge.

Ces derniers, informés de ce qu'une décision de la Cour de cassation, rendue au mois de septembre 2019, avait invalidé cette interprétation des textes, ont demandé, le 18 avril 2021, le rétablissement du versement du complément de ressources à leur profit.

Ils ont, le 24 avril 2021, saisi la commission de recours amiable (Cra) pour que la prestation leur soit accordée, rétroactivement, à compter des dates auxquelles, pour chacun d'eux, elle a été supprimée.

Par décision du 22 septembre 2021, la Cra a rejeté leur recours.

Parallèlement à l'engagement d'une action devant le tribunal judiciaire de Z -lequel examinera cette affaire lors de son audience du 13 octobre 2022 – les époux X ont saisi le Défenseur des droits.

Par courrier du 17 décembre 2021, les services de l'institution, considérant que la cessation du versement du complément de ressources n'était pas conforme aux textes applicables, ont demandé à la Caf de procéder à un réexamen de la situation des intéressés, en vue d'un rétablissement à leur profit, du service de la prestation.

En réponse, par courrier du 11 janvier 2022, la caisse a fait connaître les motifs de droit en considération desquels elle estimait ne pas devoir rétablir le versement de la prestation.

Par courrier du 15 juin 2022, les services du Défenseur des droits se sont de nouveau adressés à la Caf pour réitérer leur demande, en s'appuyant sur l'instruction de la Direction générale de la cohésion sociale du 11 mars 2022, selon laquelle le complément de ressources peut être maintenu au-delà de l'âge légal de la retraite, conformément à la solution adoptée par la Cour de cassation au mois de septembre 2019.

Par courriel du 23 juin 2022, la Caf a maintenu son analyse, en faisant valoir que le paiement rétroactif de la prestation, telle qu'envisagée par la nouvelle instruction ministérielle, ne pouvait intervenir qu'au profit des allocataires ayant un droit ouvert au 1<sup>er</sup> décembre 2019, et dans la double limite « *de la prescription biennale et de septembre 2019, date de la jurisprudence* ».

Par courrier du 28 juillet 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 qu'une absence de rétablissement du service du complément de ressources au profit des époux X était susceptible de porter atteinte à leurs droits.

Par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2022, la Caf a fait savoir qu'en vertu de nouvelles instructions ministérielles, il était désormais possible de maintenir le service de la prestation au-delà de l'âge de 62 ans, sous réserve que les allocataires continuent de répondre aux autres conditions de son versement.

Relevant qu'une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) du mois de juin 2015, avait refusé d'ouvrir un droit au complément de ressources au profit de Monsieur X, elle a estimé que l'intéressé n'était pas éligible à son rétablissement.

Constatant, en revanche, la réunion de l'ensemble des conditions de la prestation à l'endroit de Madame X, la caisse lui a accordé, au mois d'août 2022, un rétablissement rétroactif du complément de ressources, à compter du mois de septembre 2019.

### **Analyse juridique**

La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, tout en supprimant le complément de ressources, a néanmoins prévu son maintien au profit des personnes qui, au 1<sup>er</sup> décembre 2019, avaient des droits ouverts à cette prestation, tant qu'ils en remplissent les conditions d'éligibilité et dans la limite d'une durée de dix ans (article 266 – V de la loi).

À titre liminaire, il convient de souligner que c'est à bon droit qu'il a été décidé de ne pas rétablir le complément de ressources au profit de Monsieur X, l'attribution de la prestation par la CDAPH étant une condition de son service par la Caf. Si l'attribution du complément de ressources a été refusée par la CDAPH en juin 2015, et que depuis lors et jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2019, aucun droit n'a été ouvert à ce titre, Monsieur X ne peut prétendre à la disposition provisoire précitée, instituant pour certaines personnes le maintien de la prestation pendant dix ans.

En revanche, au regard des textes applicables au complément de ressources jusqu'à sa suppression, il apparaît que Madame X aurait dû avoir des droits ouverts à cette prestation au 1<sup>er</sup> décembre 2019, de sorte qu'elle est éligible à son maintien jusqu'en 2029.

L'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale, en ses dispositions alors applicables, dispose que « (...) *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 (caisses MSA 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, dans une espèce en tous points semblable à la situation de Madame X (Cour de cassation, 2<sup>ème</sup> Chambre civile, 19 septembre 2019, pourvoi n°18-17.817).

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 pour les personnes handicapées, 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* » - identique à celle 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.

À l'instar de la personne auteure du pourvoi devant la Cour de cassation, Madame X a été privée du service du complément de ressources une fois atteint l'âge de la retraite, alors que, bénéficiaire d'une AAH différentielle en complément de son avantage vieillesse, elle avait droit au rétablissement du complément.

Madame X devait donc continuer de percevoir le complément de ressources depuis la date de son « départ » en retraite, jusqu'au mois de décembre 2019, situation qui la rendait éligible au maintien de la prestation après le 1<sup>er</sup> décembre 2019, dans la limite de dix années.

Le fait qu'elle n'ait pas de droit ouvert au complément de ressources au 1<sup>er</sup> décembre 2019, en raison d'une application erronée des textes, ne saurait priver une personne de la possibilité de bénéficier des dispositions transitoires de la loi du 28 décembre 2018 prévoyant son maintien au profit des allocataires qui, à cette date, percevaient cette prestation.

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 (CCMSA), a reconnu le bien-fondé de la solution instituée par la Cour de cassation, et demandé aux services en charge de la gestion du complément de ressources, de s'y conformer.

La Cnaf a par la suite pris une « *Information technique* » (n°2022-086 du 8 juin 2022), afin de décrire « *les nouvelles modalités de versement du complément de ressources (CRH) attribué aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) après 62 ans* ».

Ce document comporte des « *consignes métier* » à destination des agents des caisses, détaillant les modalités de « *reprise des dossiers* », dans l'attente d'une évolution informatique qui permettrait un paiement automatique du complément de ressources après 62 ans.

Au sein de ces « *consignes métier* », il est indiqué, pour le traitement des réclamations en cours, qu'un paiement rétroactif de la prestation doit intervenir à compter de 62 ans dans la limite :

- « *de la prescription biennale décomptée au mois de la dernière réclamation en cours sur le dossier (pas de reprise des précédentes réclamations clôturées ;*
- *et de septembre 2019, date de la jurisprudence.* »

C'est vraisemblablement sur le fondement de cette consigne, que la Caf de Y a, en l'espèce, fixé la limite du paiement rétroactif au mois de septembre 2019.

Cette décision - et plus généralement, la consigne métier dont elle procède - méconnaît les droits des allocataires.

L'article 821-5 du CSS, applicable à l'AAH et à ses « accessoires » - 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 doit être fixé à la date de la saisine de la Cra par l'allocataire, soit le 27 avril 2021.

En vertu de la prescription biennale, l'allocataire est en droit de percevoir rétroactivement les arrérages du complément de ressources à compter du mois d'avril 2019.

La Caf considère pour sa part que ce n'est qu'à compter du mois de septembre 2019, mois au cours duquel est intervenu l'arrêt de principe de la Cour de cassation, que Madame X a droit au rétablissement de la prestation.

Cette décision est mal fondée.

L'effectivité d'un droit issu de textes législatifs et réglementaires, ne saurait être soumise à l'intervention d'une décision de justice venue, par un arrêt de principe, condamner une pratique qui le méconnaît.

Par ailleurs, les « réglementations » établies par les organismes de sécurité sociale (circulaires, instructions techniques, suivi législatif...), pour assurer la mise en œuvre des textes légaux et réglementaires, sont dépourvues de valeur normative et ne peuvent soustraire, ou ajouter, à ces derniers textes.

Les Caf ne peuvent valablement se fonder sur les « consignes métier » reçues de la caisse nationale, pour fixer une limite à la rétroactivité du droit autre que celle résultant de la prescription biennale instituée par le législateur.

Les pensionnés qui, au 1<sup>er</sup> décembre 2019, étaient éligibles au complément de ressources en application des articles L. 821-1-1 et R.821-7-1 du code de la sécurité sociale, et en ont été injustement privés lorsqu'ils ont atteint l'âge de la retraite, doivent bénéficier de son rétablissement, pour l'avenir et de manière rétroactive, dans la limite de la prescription biennale, dont le point de départ se situe au jour de la première manifestation des intéressés en vue du rétablissement de la prestation.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON