

Paris, le 10 octobre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-184

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 la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la décision de la Défenseure des droits n° 2022-214 du 21 février 2023 ;

Saisie par Madame X qui estime que le refus de son affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), en sa qualité d'aidante familiale de son fils, adulte handicapé, porte atteinte à ses droits d'usagère du service public de la sécurité sociale ;

- Prend acte de la décision de la caisse d'allocations familiales de Z d'ouvrir un droit à l'AVPF au profit de Madame X au titre de la période durant laquelle elle ne résidait pas dans le même domicile que son fils handicapé, dont elle est l'aidante familiale ;

- Recommande à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, afin de se conformer à l'arrêt rendu par la deuxième Chambre civile de la Cour de cassation le 7 juillet 2022, de procéder au recensement des décisions de refus d'affiliation à l'AVPF fondées sur le domicile distinct de l'aidant familial et de la personne handicapée aidée, en vue d'une révision des dossiers ;

- Recommande à la caisse nationale d'allocations familiales d'inscrire dans le document « *Suivi législatif AAH* » auquel se réfèrent les caisses d'allocations familiales, afin

de le conformer aux articles L. 381-1 et L. 381-2 du code de la sécurité social tels que modifiés par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023, l'information selon laquelle l'affiliation à l'AVPF de l'aidant d'une personne porteuse d'un handicap n'impose pas un domicile commun ;

- Recommande à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole d'inscrire dans le document « *documentation juridique de référence* » auquel se réfèrent les caisses de la mutualité sociale agricole, afin de le conformer aux articles L. 381-1 et L. 381-2 du code de la sécurité social tels que modifiés par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023, l'information selon laquelle l'affiliation à l'AVPF de l'aidant d'une personne porteuse d'un handicap n'impose pas un domicile commun ;

- Recommande à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole de prendre les mesures appropriées afin d'assurer largement la diffusion de cette information au sein, respectivement, du réseau des caisses d'allocations familiales et du réseau des caisses de la mutualité sociale agricole.

La Défenseure des droits demande à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

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

Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus de son affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), en sa qualité d'aidante familiale de son fils, adulte handicapé.

Faits et instruction de la réclamation

Madame X est aidante familiale de son fils M, handicapé et aujourd'hui adulte, justifiant d'une incapacité permanente de plus de 80 %.

M X est atteint d'une mucoviscidose pulmonaire depuis sa naissance. Sa pathologie évoluant vers une insuffisance respiratoire à compter de 2009, il a dû être greffé en 2011 et a connu, depuis, divers épisodes de rejets pulmonaires liés à des infections.

Son état d'immunodépression l'exposant particulièrement à toutes formes d'infection, d'origine virale ou bactérienne, le corps médical a recommandé, à titre de mesure de protection, son installation dans un logement indépendant permettant de l'isoler et de prévenir, au maximum, les risques de contamination.

Ses parents, qui habitent dans un appartement à Z, ont donc dû l'installer dans un logement indépendant à compter de la fin de l'année 2013. Il n'y a cependant vécu que par intermittence, les dégradations de son état de santé nécessitant des hospitalisations régulières, suivies de périodes de soins au domicile de ses parents.

À compter du mois de janvier 2019, il n'a plus été en mesure de vivre, même par intermittence, dans son logement indépendant ; il est resté depuis lors chez ses parents.

Par décision du 4 octobre 2017, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Z a décidé que l'état de santé de M nécessitait son maintien au foyer avec l'assistance de sa mère, aidante familiale, de sorte que celle-ci était éligible à l'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Cette décision concernait la période courant du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2018.

Une décision identique a été prise, le 25 septembre 2018, par la même CDAPH, pour la période courant du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2023.

Par décision du 29 janvier 2020, la caisse d'allocations familiales (Caf) de Z a notifié un refus d'affiliation, pour des motifs distincts selon les périodes concernées. Le refus d'ouverture du droit a reposé essentiellement sur des motifs tenant au montant des revenus professionnels ou des ressources du ménage, pour la période courant jusqu'au mois de février 2014, durant lequel l'affiliation a eu lieu. Puis le droit a de nouveau été fermé, à compter du mois de mars 2014 jusqu'au 31 décembre 2018, au motif que M avait un domicile distinct de celui de ses parents.

Au mois de juin 2020, Madame X a saisi le tribunal judiciaire de Z, d'une contestation de la décision de rejet implicite de son recours par la commission de recours amiable (CRA) de la Caf de Z.

Par décision du 19 janvier 2021, la CRA a expressément rejeté le recours formé par Madame X, au motif que la personne handicapée occupait un domicile distinct du foyer familial.

Par un jugement du 28 septembre 2021, le tribunal judiciaire de Z a considéré que la demande d'affiliation pour la période du mois de mars 2014 au mois de décembre 2018, était mal fondée, et l'a rejetée.

Les époux X ont fait appel de ce jugement, devant la cour d'appel de Z.

Parallèlement, Madame X a saisi le Défenseur des droits.

Par courrier du 4 février 2022, les services du Défenseur des droits ont adressé à la Caf de Z une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels ils estimaient que sa position, en ce qu'elle méconnaissait le texte instituant l'affiliation des aidants familiaux à l'AVPF, portait atteinte aux droits de Madame X.

En réponse, par courrier du 1^{er} mars 2022, la Caf a apporté des précisions relatives essentiellement à la situation de la réclamante au regard de la condition de revenu de l'AVPF, qui avait justifié le refus d'affiliation sur certaines périodes, sans véritablement se prononcer sur les arguments avancés par le Défenseur des droits concernant le refus d'affiliation lié à la condition de domicile commun pour les autres périodes.

Par un nouveau courrier en date du 17 juin 2022, les services du Défenseur des droits ont adressé une note complémentaire à la Caf, aux termes de laquelle ils ont d'une part, souligné l'absence de réponse apportée aux éléments invoqués dans leur précédent courrier, et d'autre part, ajouté que le refus d'affiliation opposé, au motif du domicile distinct de M X, était susceptible de caractériser une discrimination indirecte en raison de son état de santé.

En réponse, par courrier du 22 septembre 2022, la Caf de Z a fait valoir les raisons pour lesquelles elle estimait sa décision bien fondée. Elle a indiqué, en substance, d'une part que la charge continue d'une personne en situation de handicap – condition de l'affiliation à l'AVPF - impliquait nécessairement un domicile commun et, d'autre part, que la condition de résidence pour l'octroi de prestations sociales, ne pouvait être considérée comme discriminatoire.

Par sa décision n° 2022-214 du 21 février 2023, la Défenseure des droits a formulé des observations devant la cour d'appel de Z.

Le 19 juillet 2023, la Caf de Z a fait savoir qu'en raison de l'évolution jurisprudentielle marquée par un arrêt de la Cour de cassation du 7 juillet 2022, elle décidait de régulariser les dossiers portés à sa connaissance « *dès lors que l'allocataire « aidant » résidant dans un domicile distinct de « l'aidée », conteste [contestait] la non affiliation à l'AVPF pour des motifs relatifs à ladite résidence* ».

Elle annonçait que le dossier de Madame X était donc en cours de révision « *concernant son droit à l'AVPF pour la période de mars 2014 à décembre 2019* ».

Analyse juridique

La Caf, suivie par le juge de première instance, estimait que Madame X ne pouvait être considérée comme assumant « au foyer familial », comme l'exigent les textes applicables, la charge d'aidante auprès de son fils, précisant que « *la notion invoquée d'extension du domicile familial, n'est pas reconnue par le droit positif* ».

Dans sa décision n° 2022-214 du 21 février 2023, la Défenseure des droits a explicité les raisons pour lesquelles le refus d'affiliation de l'aidant à l'AVPF, au motif d'un domicile distinct de la personne aidée, lui paraissait infondé.

Elle a fait valoir, et il convient de se référer à cette décision, en pièce jointe, pour prendre connaissance du détail de son analyse, que la position de la Caf méconnaissait l'esprit du texte de loi instituant l'AVPF, et conduisait à une discrimination indirecte fondée sur l'état de santé, à l'encontre de Madame X.

Parallèlement à l'instruction de la réclamation, la Cour de cassation, dans une affaire distincte, a été saisie de la question de la portée du domicile distinct de l'aidant familial et de la personne aidée, sur le droit à l'affiliation à l'AVPF.

Elle a statué dans le sens que préconisait, dans le présent litige, la Défenseure des droits (Civ. 2ème, 7 juillet 2022, pourvoi n°21-11866, publié au Bulletin des arrêts de la Cour de cassation).

Dans cette affaire, la requérante avait sollicité le bénéfice de l'affiliation gratuite à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, en sa qualité d'aidant familial, après que la CDAPH compétente a reconnu à l'un de ses parents un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %, et la nécessité d'une assistance ou d'une présence permanente à domicile. Mais l'organisme avait rejeté cette demande, au motif que l'intéressée ne vivait pas au domicile de son parent.

La cour d'appel saisie du litige ayant approuvé la décision de l'organisme, l'aidante familiale a formé un pourvoi en cassation.

La Cour de cassation a censuré l'arrêt d'appel, aux motifs suivants :

« Vu l'article L. 381-1, alinéa 6, 2°, du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, applicable au litige :

« Selon ce texte, est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale, pour autant que ses ressources ou celles du ménage ne dépassent pas le plafond du complément familial et qu'elle n'exerce aucune activité professionnelle ou seulement une activité à temps partiel, la personne et, pour un couple, l'un ou l'autre de ses membres, assumant, au foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée dont la commission prévue à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles reconnaît que l'état nécessite une assistance ou un/e présence définies dans des conditions fixées par décret et dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à 80 %, dès lors que ladite personne handicapée est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

« Ce texte n'impose pas que l'aidant familial réside au sein du même foyer que la personne dont il assume la charge effective.

« Pour rejeter le recours, l'arrêt [d'appel] retient essentiellement que Mme [M] ne peut être considérée comme assumant au foyer familial la charge de son parent puisqu'ils ne partagent pas le même foyer.

« En statuant ainsi, la cour d'appel, qui a ajouté une condition à la loi, a violé le texte susvisé ».

Ainsi, les organismes en charge de l'affiliation des aidants familiaux à l'AVPF, ne peuvent la subordonner au fait que l'aidant partage le même logement que la personne à laquelle il apporte son assistance.

La Caf de Z a pris acte de cette solution et accepté, en l'espèce, de revoir le dossier de Madame X, ainsi que tous ceux qui auraient donné lieu à une décision de refus fondée sur le motif du domicile distinct, et qui serait contestée par l'allocataire.

Le législateur, souhaitant entériner la jurisprudence de la Cour de cassation, a clarifié le texte en supprimant la condition selon laquelle l'aide à la personne handicapée devait être apportée « au foyer familial » (article 25 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, modifiant les articles L. 381-1 et L. 381-2 du code de la sécurité sociale).

La modification est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023.

Cette avancée, qui participe à une amélioration des droits des aidants familiaux, n'est toutefois pas pleinement satisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas de régulariser les refus d'affiliation passés fondés sur le motif du domicile distinct, qui ne seraient pas contestés par les allocataires.

En conséquence, il paraît nécessaire d'envisager des modalités de recensement par les caisses d'allocations familiales et par les caisses de la MSA - chargées de l'affiliation à l'AVPF des travailleurs agricoles salariés et non-salariés - des situations de refus d'affiliation reposant sur un motif dont il est aujourd'hui établi qu'il est non conforme à la loi - dans son ancienne version - en vue d'une révision des dossiers.

Il est en outre nécessaire, afin de les conformer à la récente évolution législative, d'inscrire dans les documents juridiques élaborés par les caisses nationales, auxquels se réfèrent les Caf – le « *suivi législatif AAH* » - et caisses de la Msa – « la « *documentation juridique de référence* » - pour instruire les demandes de prestations, que l'affiliation à l'AVPF des aidants de personnes en situation de handicap, n'est pas conditionnée à l'existence d'un domicile commun.

Enfin, afin de garantir la connaissance par les agents des caisses en charge d'instruire les demandes d'affiliation, de la disparition d'une condition auparavant exigée, il paraît opportun que la caisse nationale d'allocations familiales et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, diffusent une information sur ce point dans leur réseau respectif.

Par conséquent, la Défenseure des droits,

- Prend acte de la décision de la caisse d'allocations familiales de Z d'ouvrir un droit à l'AVPF au profit de Madame X au titre de la période durant laquelle elle ne résidait pas dans le même domicile que son fils handicapé, dont elle est l'aidante familiale ;

- Recommande à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, afin de se conformer à l'arrêt rendu par la deuxième Chambre civile de la Cour de cassation le 7 juillet 2022, de procéder au recensement des décisions de refus d'affiliation à l'AVPF fondées sur le domicile distinct de l'aidant familial et de la personne handicapée aidée, en vue d'une révision des dossiers ;

- Recommande à la caisse nationale d'allocations familiales d'inscrire dans le document « *Suivi législatif AAH* » auquel se réfèrent les caisses d'allocations familiales, afin de le conformer aux articles L. 381-1 et L. 381-2 du code de la sécurité social tels que modifiés par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023, l'information selon laquelle l'affiliation à l'AVPF de l'aidant d'une personne porteuse d'un handicap n'impose pas un domicile commun ;

- Recommande à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole d'inscrire dans le document « *documentation juridique de référence* » auquel se réfèrent les caisses de la mutualité sociale agricole, afin de le conformer aux articles L. 381-1 et L. 381-2 du code de la sécurité social tels que modifiés par la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023, l'information selon

laquelle l'affiliation à l'AVPF de l'aidant d'une personne porteuse d'un handicap n'impose pas un domicile commun ;

- Recommande à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, de prendre les mesures appropriées afin d'assurer largement la diffusion de cette information au sein respectivement, du réseau des caisses d'allocations familiales et du réseau des caisses de la mutualité sociale agricole.

La Défenseure des droits demande à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

|