

Paris, le 27 novembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-239

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 les articles L.531-2, R. 531-1, R. 522-2, R. 522-3 et R. 532-4 du code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative au rejet, par la caisse d'allocations familiales de Y, de sa demande d'attribution de la prime à la naissance, qu'elle estime constitutive d'une atteinte au droit qu'elle tire de l'application des dispositions du code de la sécurité sociale ;

Présente les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal judiciaire de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X concernant le refus de versement de la prime à la naissance qu'elle a sollicitée auprès de la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y.

Faits

De 2020 à 2022, Madame X, travailleuse indépendante, bénéficiait d'une aide à la création d'entreprise financée par Pôle emploi, l'Allocation de retour à l'emploi.

Le 31 octobre 2022, enceinte de son second enfant, elle a adressé une demande de congé maternité à la caisse primaire d'assurance maladie (Cpam). Celui-ci devait débuter le 14 décembre 2022 et prendre fin le 4 avril 2023.

Parallèlement, elle a adressé une demande de prime à la naissance à la Caf de Y.

Or, par un courrier en date du 28 septembre 2022, cette demande a été rejetée au motif que son foyer dépasserait le plafond de ressources requis pour bénéficier de cette aide.

Après avoir pris attache avec la caisse via son espace privé numérique le 3 octobre 2022 pour mieux comprendre les raisons de ce rejet, la Caf lui a indiqué les données sur lesquelles elle s'était appuyée pour rejeter sa demande de prime à la naissance.

Elle lui a également précisé que son foyer ne pouvait se voir appliquer la majoration du plafond de ressources de prime à la naissance prévu à l'article R. 522-2 du code de la sécurité sociale alinéa 3, puisque Madame X n'ayant perçu que des indemnités chômage sur l'année 2020, ces revenus ne pouvaient être considérés comme étant d'origine professionnelle.

La réclamante a contesté les modalités de prise en compte des ressources par la Caf devant la commission de recours amiable par courrier du 7 novembre 2022, en demandant à ce que le plafond majoré de 49 482 € soit appliqué à son foyer.

Madame X considère que si elle a été bénéficiaire d'indemnités chômage, c'était dans le cadre de sa création d'entreprise et à la condition d'exercer une activité professionnelle à son compte et sans en tirer de profit ; dans le cas contraire les indemnités Pôle emploi lui auraient été retirées.

Par ailleurs, l'ensemble de ces indemnités Pôle emploi était pris en compte pour le calcul des impôts de son foyer, du quotient familial et sa société a payé ses cotisations forfaitaires à l'URSSAF durant toute cette période.

De ce fait, elle estime qu'elle était bien « active » pendant la période de référence et que les revenus de son couple sont en réalité liés à leur activité professionnelle, raisons pour lesquelles ils devraient être pris en compte pour majorer le plafond d'attribution de la prime à la naissance.

Sans réponse à sa contestation, elle a saisi le Défenseur des droits le 31 janvier 2023.

Intervention du Défenseur des droits

Par courrier adressé à la Caf le 14 avril 2023, le Défenseur des droits a sollicité, dans le cadre d'une proposition de médiation, un réexamen de la situation.

Par courrier du 22 mai 2023, la Caf a rejeté la proposition de médiation du Défenseur des droits en maintenant sa position initiale selon laquelle les indemnités chômage ne peuvent être considérées comme des revenus professionnels au sens de l'article R. 522-2 du code de la sécurité sociale qui prévoit la majoration de plafond.

Parallèlement, Madame X a saisi le tribunal judiciaire de Z le 5 mai 2023 en considérant que les délais de forclusion ne pouvaient lui être opposés dans la mesure où le courrier du 28 septembre 2022 qui a rejeté sa demande de prime à la naissance ne comportait pas les voies et délais de recours.

Le 8 juin 2023, la commission de recours amiable (Cra) a confirmé le rejet de prime à la naissance en raison de la non prise en compte des indemnités Pôle emploi pour l'application du plafond majoré de cette prestation.

À la suite de l'échec de la procédure de médiation, le Défenseur des droits a adressé à la Caf concernée, par courrier du 25 juillet 2023, une note l'informant des éléments de fait et de droit en considération desquels l'autorité administrative indépendante était susceptible de considérer que le rejet de la demande de prime à la naissance opposé à Madame X portait atteinte au droit d'usagère du service public qu'elle tirait de l'application du code de la sécurité sociale.

La caisse n'ayant pas apporté de réponse à ce courrier, la Défenseure des droits décide de formuler les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Z.

À ce jour, la date d'audience devant cette juridiction n'est pas encore fixée.

Discussion

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que Madame X avait le statut de travailleuse indépendante bénéficiant d'une aide à la création d'entreprise financée par Pôle emploi (Allocation de retour à l'emploi) en 2020, 2021 et 2022.

Par un courrier en date du 28 septembre 2022, la Caf a rejeté la demande de prime à la naissance au motif que son foyer dépasserait le plafond de ressources requis pour bénéficier de cette aide.

Après avoir pris attache, via son espace privé, le 3 octobre 2022, avec l'organisme pour obtenir plus d'informations sur les raisons du rejet de sa demande, les explications suivantes lui ont été fournies :

« Afin de calculer le droit à la Prime de naissance, 2 plafonds ont été mis en place en fonction de votre situation professionnelle et du cumul de vos revenus d'activité sur N-2 :

- 1er plafond sans majoration : 39 024 euros,
- 2ème plafond avec majoration : 49 482 euros.

Nous devons retenir le plafond avec majoration si les revenus nets d'activité de chaque conjoint sont > ou = au montant minimal de : 5 594 €.

Dans votre cas, nous avons pris en compte les revenus 2020 pour l'étude du droit à la Prime de naissance en 2022.

En 2020, les revenus d'activité de votre conjointe ne sont pas supérieurs à 5 594 euros. En effet, Mme X a perçu uniquement du chômage, c'est pourquoi nous avons retenu le 1er plafond sans majoration.

C'est la raison pour laquelle, un refus a été effectué pour cette prestation ».

Cette analyse a été confirmée par la décision de la commission de recours amiable du 8 juin 2023. L'attribution de la prime à la naissance a été rejetée au motif que le foyer de Madame X dépasserait le plafond de ressources requis pour bénéficier de cette aide.

Il apparaît cependant que la prime à la naissance a pour objet de permettre aux familles de faire face aux dépenses liées à l'arrivée d'un ou plusieurs enfants. En présence d'un enfant à naître, elle est versée en une seule fois avant le dernier jour du mois civil suivant le sixième mois de la grossesse.

Pour en bénéficier il faut remplir cumulativement :

- des conditions relatives à l'enfant,
- des conditions relatives à la mère de l'enfant,
- des conditions de ressources.

S'agissant de la condition de ressources applicable à la prime à la naissance, l'application combinée des articles L. 531-2 et de R. 531-1 du code de la sécurité sociale conduit à considérer que la prime à la naissance ou à l'adoption est attribuée et versée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond qui :

- est majoré une première fois en fonction du nombre d'enfant à charge,
- est également susceptible d'être majoré une seconde fois si chaque membre du couple dispose d'un revenu professionnel minimal ou s'il s'agit d'une personne seule.

Cette deuxième majoration est l'objet du présent litige.

En effet, la Caf estime qu'elle ne pouvait être attribuée à Madame X dans la mesure où celle-ci percevait des allocations de chômage qui ne peuvent être considérées comme un revenu professionnel. Dès lors, il convient d'étudier les dispositions juridiques applicables pour l'attribution de cette deuxième majoration.

L'article R. 531-1 du code de la sécurité sociale en vigueur à la date de la naissance de l'enfant de Madame X énonce que :

« Pour l'attribution de la prime à la naissance ou à l'adoption prévue à l'article L. 531-2 et de l'allocation de base mentionnée à l'article L. 531-3, les ressources annuelles du ménage ou de la personne s'apprécient dans les conditions prévues à l'article R. 532-1.

Les plafonds annuels respectifs de ces prestations sont majorés dans les conditions définies aux deuxième et troisième alinéas de l'article R. 522-2 ».

L'article R. 522-2 précise quant à lui que :

« Pour l'attribution du complément familial prévu à l'article L. 522-1, le montant des ressources du ménage ou de la personne assumant la charge des enfants, apprécié dans les conditions prévues à l'article R. 532-1, ne doit pas dépasser un plafond annuel.

Ce plafond est majoré de 25 % par enfant à charge à partir du premier et de 30 % par enfant à charge à partir du troisième.

Il est également majoré lorsque les deux membres du couple ont retiré chacun de leur activité professionnelle pendant l'année de référence un revenu au moins égal à 13,6 % du plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de la même année. Sont pris en compte les revenus d'origine professionnelle compris dans les ressources définies à l'article R. 532-3. Le plafond de ressources de la personne assumant seule la charge des enfants est majoré d'un montant identique (...) ».

Les ressources définies à l'article R. 532-3 du code de la sécurité sociale visent celles qui sont prises en considération pour l'attribution de toutes les prestations familiales, à savoir le total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, la base ressources à retenir pour l'attribution de la majoration du plafond de prime à la naissance devrait être la même que celle qui est retenue pour l'établissement de l'impôt sur le revenu.

Or, les indemnités de chômage entrent dans la détermination des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu tels que visés par l'article R 532-3 du code de la sécurité sociale.

Il apparaît que Madame X a perçu l'allocation de retour à l'emploi, qui fait partie du régime d'assurance, et que cette allocation fait bien partie des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. Il apparaît ainsi qu'elle devrait être retenue pour la détermination du plafond de prime à la naissance majoré.

Cette interprétation de l'article R. 522-2 du code de la sécurité sociale a par ailleurs été confirmée par l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mars 2021 (19-23.547, Publié au bulletin).

En effet, dans cette décision, relative au complément familial, mais applicable également à la prime à la naissance, la Cour a décidé qu'il y a lieu d'inclure les indemnités de chômage perçues par l'allocataire dans les ressources prises en compte pour le calcul de la majoration du plafond de ressources visé à l'article R. 522-2 du code de la sécurité sociale.

Pour condamner la caisse à verser l'allocation litigieuse, il est retenu que l'allocataire a perçu au cours de l'année de référence des indemnités de chômage, lesquelles entrent dans la détermination des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu tels que visés par l'article R 532-3 du code de la sécurité sociale.

De plus, la Cour met en exergue qu'aucun texte ne permet d'exclure les allocations chômage des ressources à prendre en compte pour l'application du plafond de ressources majoré.

En effet, si l'article R 532-4 du CSS exclut les allocations chômage, c'est dans des cas limitativement énumérés qui concernent les indemnités de chômage perçus pendant l'année civile de référence par le conjoint ou concubin :

1°) soit cessant toute activité professionnelle pour se consacrer à un enfant de moins de trois ans ou à plusieurs enfants ;

2°) soit détenu, à moins que l'intéressé ne soit placé sous le régime de semi-liberté.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le refus de prendre en compte les allocations chômage perçues par Madame X, en plus d'avoir été perçues alors même qu'elle exerçait une activité professionnelle dans le cadre d'une création d'entreprise, pour déterminer que son foyer remplissait bien la condition pour bénéficier de la deuxième majoration du plafond d'attribution de la prime à la naissance, porte atteinte au droit qu'elle tire de l'application des dispositions des articles L. 531-2 et de R. 531-1 du code de la sécurité sociale.

Telles sont les observations que je souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON