Transcription du jugement à partir de la copie anonymisée diffusée par le Défenseur des droits (décision DDD n° 2020-194). Les noms anonymisés sont rendus par X (la mère), Z (le père) et « CAF de Y ». Les erreurs figurant dans l'original sont signalées par [sic]. Les mentions illisibles ou masquées sont notées […].

# TRIBUNAL JUDICIAIRE DE MELUN – PÔLE SOCIAL

Cour d'appel de Paris
N° RG 19/00375 – N° Portalis DB2Z-W-B7D-F6QY

## JUGEMENT DU 15 JANVIER 2021

**DEMANDERESSE :** Madame X, représentée par Me Florence PAILLE-ARDILLY, avocat au barreau de Fontainebleau

**DÉFENDERESSE :** Caisse d'allocations familiales de Y, représentée par Madame […], en vertu d'un pouvoir général

**PARTIE INTERVENANTE :** Monsieur Z, représenté par Me Jean LAFITTE, de l'AARPI Cabinet Beaumarchais, avocat au barreau de Paris

Le Pôle social du Tribunal judiciaire de Melun, assisté de Sylvie DUCASTEL, greffière, a prononcé le quinze janvier deux mil vingt et un le jugement dont la teneur suit et dont ont délibéré :

- Madame HAMON, Première Vice-Présidente
- Monsieur BOUVELLE, Assesseur salarié
- Madame MILAN, Assesseur non salarié

Date des débats : deux octobre deux mil vingt, la Présidente ayant indiqué la date à laquelle le jugement sera rendu pour plus ample délibéré et mis à disposition au greffe.

## EXPOSÉ DU LITIGE

Madame X et Monsieur Z ont contracté mariage le 23 août 2002 et de leur union sont issus 5 enfants.

Monsieur Z a déposé une requête en divorce, et par ordonnance du 5 juillet 2016, le juge aux affaires familiales a fixé la résidence habituelle des enfants au domicile du père et un droit de visite en lieu neutre une fois par semaine au profit de la mère.

Monsieur Z est allocataire unique des prestations familiales depuis 2016.

Par jugement du 21 avril 2017, le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de […] a fixé la résidence des enfants chez leur père et attribué un droit de garde à leur mère jusqu'à la rentrée scolaire 2017, puis a fixé la résidence des enfants en alternance au domicile de chacun des parents à compter de la rentrée scolaire 2017/2018.

Par jugement du 3 octobre 2019, le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de […] a prononcé le divorce de Madame X et de Monsieur Z, a confirmé la

résidence alternée et a fixé une pension alimentaire de 400 euros par mois, soit 80 euros par mois et par enfant, à la charge de Monsieur Z.

Par courrier du 6 avril 2019, Madame X a demandé à la CAF de Y de recalculer ses droits à l'APL, et ce depuis le début de la mise en place de la garde alternée, en tenant compte de l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 21 juin 2017 [sic, 21 juillet 2017] sous le numéro 398563.

Par courrier du 18 avril 2019, la CAF de Y a répondu à Madame X qu'un même enfant ne pouvait être rattaché qu'au dossier d'un seul de ses parents à l'exception des allocations familiales où il peut compter pour une demi-part sur deux dossiers différents, et a refusé le partage de l'allocation personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement familiale (ALF) en expliquant que n'était pas possible le basculement de la « qualité d'allocataire à l'autre parent en l'absence de l'accord du parent allocataire principal ». Par ce même courrier, la CAF de Y a informé Madame X du rejet implicite de son recours visant à obtenir la prise en compte de ses enfants dans le calcul de l'APL par la commission de recours amiable le 18 mai 2018 ainsi que des voies de recours contre cette décision qui s'ouvraient à elle dès à présent, dès lors qu'il ne lui avait pas accusé réception de son recours et qu'elle n'avait en conséquence pas été informée des voies de recours.

Par courrier du 21 mai 2019, Madame X a saisi le pôle social du tribunal de grande instance de Melun, devenu tribunal judiciaire de Melun, aux fins de contester les décisions de la CAF de Y et de se voir reconnaître en alternance avec le père des enfants la qualité d'allocataire des prestations familiales et d'obtenir la prise en compte de ses enfants dans le calcul de son APL et des prestations familiales.

Monsieur Z a été appelé en la cause par Madame X par citation du 30 octobre 2019.

Le 4 juin 2020, la commission de recours amiable de la CAF a accordé de manière exceptionnelle à Madame X la prise en compte des enfants en garde alternée dans le calcul de la prime d'activité à compter de mai 2020.

Après avoir fait l'objet de plusieurs renvois, l'affaire a été évoquée à l'audience du 2 octobre 2020.

À cette audience, Madame X, régulièrement représentée par son avocat, a repris ses conclusions du 2 octobre 2020 par lesquelles elle demande au tribunal de :

- déclarer son recours recevable et bien fondé.

*À titre principal :*

- dire que sa demande de versement de l'ensemble des prestations familiales à chaque parent est fondée puisque les enfants vivent en résidence alternée de manière habituelle au foyer de chacun de leurs deux parents,
- dire que la CAF de Y devra prendre en considération sa situation exacte dans le versement de l'ensemble des prestations familiales ainsi que des aides, allocations et prime de toute nature rétroactivement à compter du 1er juillet 2017,
- dire que la CAF de Y devra prendre en considération sa situation exacte dans le versement de la prime d'activité et de revenu de solidarité active (RSA) rétroactivement à compter du 1er juillet 2017,

- dire que la CAF de Y devra lui verser le différentiel dû à compter du 1er juillet 2017, entre les sommes versées et celles dues pour l'ensemble des prestations familiales ainsi que la prime d'activité et le revenu de solidarité active,

*À titre subsidiaire :*

- la désigner comme allocataire unique des prestations pour la période du 1er juillet 2020 au 30 juin 2023,
- dire qu'à compter du 1er juillet 2023 chaque parent sera alternativement désigné comme allocataire unique d'une année sur l'autre, soit Monsieur Z du 1er juillet 2023 au 30 juin 2024, Madame X du 1er juillet 2024 au 30 juin 2025 et ainsi de suite,
- dire que le même principe sera appliqué au RSA,
- dire que le RSA devra être ajusté, rétroactivement depuis le 1er juillet 2017, pour chaque période au cours desquelles elle a bénéficié du RSA,
- ordonner l'exécution provisoire,
- condamner la CAF de Y aux entiers dépens.

Au soutien de sa demande, elle fait valoir, pour l'essentiel, que la règle d'unicité de la qualité d'allocataire prévue par l'article R513-1 du code de la sécurité sociale ne peut s'appliquer quand l'enfant vit alternativement chez ses deux parents puisque les deux parents vont assumer de manière identique les charges de leur enfant, et l'un d'eux, en l'espèce elle-même, sera exclu du droit au bénéfice des prestations familiales ; cette règle entraîne en outre une différence de traitement dans le cadre du versement des prestations familiales entre les parents vivant en couple et les parents séparés ou divorcés, ce qui constitue une discrimination à raison de la situation de famille ; que d'ailleurs une dérogation au principe de l'unicité d'allocataire a été prévue par la loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, permettant de partager les allocations familiales entre parents séparés, qui doit pouvoir être étendue aux autres prestations familiales.

Elle ajoute que le Défenseur des droits considère que les articles L 513-1 et R 513-1 du code de la sécurité sociale sont contraires aux intérêts supérieurs de l'enfant, les refus de versement des prestations familiales à un parent qui a la garde alternée de ses enfants constituant une atteinte à l'intérêt supérieur des parents, et que le Conseil d'État, dès le 21 juillet 2017, a écarté le principe de l'unicité de l'allocataire pour l'application des articles L351-3 et R351-8 du code de la construction et de l'habitation concernant l'Allocation Personnalisée au Logement, conduisant à la création de l'article L 823-2 du code de la construction et de l'habitation par l'ordonnance du 17 juillet 2019, qui prévoit le partage de la charge de l'enfant pour le calcul des APL.

Elle considère ainsi que le raisonnement tenu par le Conseil d'État en matière d'APL est valable en matière de prestations familiales et qu'en conséquence les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents et qu'ils doivent par suite être pris en compte pour le calcul de l'ensemble des prestations attachées aux enfants. Elle ajoute qu'en ce qui concerne l'APL, ce n'est qu'à compter du mois de mai 2020 que ses droits ont été revus sur le fondement de l'article L 823-2 du code de la construction et de l'habitation,

alors qu'elle doit pouvoir bénéficier d'une révision de ses droits à compter du mois de juillet 2017, ou a minima à compter du 17 juillet 2019.

Si, subsidiairement, elle conclut à l'alternance de la qualité d'allocataire entre les deux parents telle qu'envisagée dans l'avis n°0060005 du 26 juin 2006 de la Cour de cassation, elle soulève cependant que cette alternance resterait discriminante et contraire aux intérêts de l'enfant, puisqu'au cours de la période où les enfants seraient rattachés à un parent, les droits aux prestations familiales de l'autre s'en trouveraient affectés.

Enfin, elle conclut que les enfants doivent être pris en compte rétroactivement depuis juillet 2017, date de la mise en place de la garde alternée, pour toutes les prestations.

La CAF de Y, régulièrement représentée, a fait valoir oralement ses observations, par lesquelles elle demande de débouter Madame X de ses demandes. Elle réplique qu'au moment de la séparation en 2016, Monsieur Z a obtenu la qualité d'allocataire unique, que seul le partage des allocations familiales est légalement prévu à l'exclusion de toutes les autres prestations familiales pour lesquelles Monsieur Z demeure l'allocataire unique.

Elle ajoute qu'il n'y a pas de discrimination puisque l'alternance est possible sous réserve de l'accord des deux parents, et que la difficulté du dossier résulte du désaccord des parents.

Enfin, elle attire l'attention du tribunal sur l'inopportunité de faire droit aux demandes de Madame X avec rétroactivité, car cela entraînerait une répétition de l'indu à l'égard de Monsieur Z.

Enfin, elle remet à l'audience la notification de la décision de la commission de recours amiable du 8 juin 2020 accordant à Madame X à titre exceptionnel la prise en compte des enfants en garde alternée dans le calcul de la prime d'activité à compter du mois de mai 2020, ainsi qu'une fiche d'instruction technique du 19 février 2020 établie par la Direction des politiques familiales et sociales sur les modalités de gestion des droits à mettre en œuvre dans le cadre de la gestion des litiges en matière d'aides personnalisées au logement, de RSA et de prime d'activité relatifs au partage des prestations en cas de résidence alternée des enfants, sur les bases desquelles elle a procédé à une régularisation des droits APL de Madame X à compter du mois de mai 2020.

Monsieur Z, régulièrement représenté par son avocat, reprend ses conclusions du 2 octobre 2020 par lesquelles il demande au tribunal de :

- débouter Madame X de sa demande en désignation d'allocataire principal,

*Subsidiairement :*

- juger que la résidence alternée des cinq enfants, mise en place en septembre 2017, ne peut justifier aucune demande antérieure à cette date,
- juger que l'entrée en vigueur de l'article L.823-2 du code de la construction et de l'habitation ne saurait fonder une demande rétroactive antérieure à juillet 2019.

Et enfin, si le tribunal ordonnait une alternance dans la qualité d'allocataire, dire que cette alternance ne pourrait s'appliquer qu'à compter de la décision à intervenir, à

raison d'un an pour chaque parent.

Il fait valoir que le code de la sécurité sociale ne prévoit ni la situation de garde alternée, ni la situation conflictuelle empêchant le choix commun d'un allocataire ; que l'alternance de la qualité d'allocataire n'est possible qu'en cas de demande conjointe ; qu'il a toujours été l'allocataire principal, soit initialement par choix conjoint des époux, puis du fait de la garde exclusive jusqu'en 2017 ; qu'il demeure donc l'unique allocataire et s'oppose à l'alternance ; et qu'en tout état de cause la résidence alternée a été instaurée en septembre 2017 et non en juillet 2017.

Le 30 septembre 2020, le Défenseur des droits a usé de son droit de présenter des observations à l'instance. Aux termes de celles-ci, il estime que le refus de versement par moitié des prestations familiales à Madame X ainsi que le refus de calculer une allocation logement correspondant à la situation réelle de son foyer sont susceptibles de constituer une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant. Il indique, pour l'essentiel, que la désignation d'un allocataire unique « par défaut » dans les cas de résidence alternée a pour effet d'exclure l'un des parents du droit au bénéfice des prestations familiales alors qu'il assume pour moitié la charge de l'enfant ; que l'application du principe de l'unicité de l'allocataire entraîne une rupture d'égalité entre parents séparés et non séparés en méconnaissance du principe de non-discrimination ; que la privation du bénéfice de l'un des deux parents exerçant une garde alternée, alors même qu'il en assume la charge effective et permanente, est contraire à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

À l'issue des débats, l'affaire a été mise en délibéré au 18 décembre 2020, prorogé au 15 janvier 2021.

## MOTIFS

*S'agissant des demandes de Madame X concernant la prime d'activité, l'APL et le RSA*

En vertu des dispositions de l'article 76 du code de procédure civile, l'incompétence peut être prononcée d'office en cas de violation d'une règle de compétence d'attribution lorsque cette règle est d'ordre public ou lorsque le défendeur ne comparaît pas ; elle ne peut l'être qu'en ces cas.

Les règles d'attribution de compétence entre les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire sont d'ordre public et l'incompétence doit donc être relevée d'office.

En l'espèce, il ressort des dispositions des articles L142-1 et suivants du code de la sécurité sociale que les litiges relatifs à l'attribution du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité ne relèvent pas du contentieux général de la sécurité sociale et de la compétence du tribunal judiciaire, mais relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

De même, en vertu des dispositions R811-1 à R863-1 du code de la construction, les litiges concernant l'aide personnalisée au logement relèvent de la compétence du tribunal administratif.

Il convient en conséquence de se déclarer incompétent pour statuer sur les demandes concernant le RSA, l'APL et la prime d'activité et de renvoyer l'examen de celles-ci au tribunal administratif.

*S'agissant des demandes de Madame X concernant les prestations sociales visées à l'article L511-1 du code de la sécurité sociale*

Aux termes de l'article L511-1 du code de la sécurité sociale, les prestations familiales comprennent :

- la prestation d'accueil du jeune enfant
- les allocations familiales
- le complément familial
- l'allocation de logement
- l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé
- l'allocation de soutien familial
- l'allocation de rentrée scolaire
- l'allocation journalière de présence parentale

L'article L513-1 du code de la sécurité sociale dispose que les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

En vertu de l'article R 513-1 du même code, la personne physique à qui est reconnu le droit aux prestations familiales a la qualité d'allocataire. Sous réserve des dispositions de l'article R521-2, ce droit n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant. Lorsque les deux membres d'un couple assument à leur foyer la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui d'entre eux qu'ils désignent d'un commun accord. Ce droit d'option peut être exercé à tout moment. L'option ne peut être remise en cause qu'au bout d'un an, sauf changement de situation.

Enfin, l'article L521-2 dispose qu'en cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en œuvre de manière effective, les parents désignent l'allocataire. Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents, soit à la demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire.

En l'espèce, il résulte des pièces du dossier que Monsieur Z et Madame X ont contracté mariage le 23 août 2002 et 5 enfants sont issus de leur union.

Monsieur Z a déposé une requête en divorce et la résidence habituelle des enfants a été fixée au domicile du père par ordonnance du 5 juillet 2016.

Par jugement du 21 avril 2017, le juge aux affaires familiales a fixé la résidence de manière alternée chez chaque parent, à compter de la rentrée scolaire 2017/2018, à raison d'une semaine sur deux avec partage par moitié des petites et grandes vacances scolaires.

La résidence alternée des enfants a été confirmée par un jugement du 23 novembre 2018, puis par le jugement de divorce du 3 octobre 2019.

Madame X prétend que la garde alternée a commencé en juillet 2017, mais n'en justifie pas ; c'est donc la date du 1er septembre 2017 qui sera retenue.

Il résulte des textes susvisés que pour le droit aux allocations familiales, la règle de l'unicité de l'allocataire ne s'oppose pas à ce que les enfants en situation de résidence alternée soient pris en compte pour le calcul des allocations familiales ; bien au contraire, le partage de la charge de l'enfant par moitié entre les deux parents est expressément prévu pour le calcul de ces allocations en cas de désaccord des parents sur la désignation de l'allocataire, et la CAF a procédé à un partage des allocations familiales sur le fondement de ce texte dès le mois d'août 2017.

Cependant, la limitation de cette règle de partage aux seules allocations familiales, à l'exclusion des autres prestations familiales visées à l'article 511-1 du code civil [sic, code de la sécurité sociale], destinées aux enfants, est discriminatoire pour les parents en raison de la situation de famille et porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant qualifié de considération primordiale par l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1980 [sic] dont l'État français est partie.

En effet, dans le cadre d'une résidence alternée, chaque parent assume la charge effective de l'enfant, or la désignation d'un allocataire unique entraîne une rupture d'égalité entre parents séparés et parents non séparés. Contrairement à ces derniers, qui bénéficient tous les deux des prestations concernées, seul un des deux parents séparés sera amené à bénéficier de celles-ci alors même qu'il assume la moitié des charges du/des enfants en raison de la garde alternée. Par ailleurs, la privation de l'un des deux parents séparés exerçant la charge effective de l'enfant de ses prestations est susceptible d'aggraver sa précarité financière et d'accroître ses difficultés à s'occuper matériellement de l'enfant.

Ainsi, le principe de l'unicité de l'allocataire, qui répond à une double préoccupation des organismes débiteurs des prestations familiales : simplifier la gestion et limiter les risques de pluralité des bénéficiaires pour un même enfant à charge, ne peut prévaloir sur l'intérêt supérieur de l'enfant et le principe d'égalité visé par la Convention européenne des droits de l'Homme en son article 4 [sic].

La Direction des politiques familiales et sociales a parfaitement pris conscience de l'impossibilité de maintenir ce principe de l'unicité de l'allocataire dans l'hypothèse de la garde alternée puisqu'elle a établi une fiche d'instruction technique le 19 février 2020 afin de prévoir des modalités de gestion des droits à mettre en œuvre dans le cadre des litiges en matière d'aides personnelles au logement, de RSA et de prime d'activité, et notamment le partage des prestations entre les parents et la prise en compte de l'enfant pour le calcul ouvrant droit à l'indemnité pour chaque parent.

Ces instructions font suite à deux arrêts du Conseil d'État du 21 juillet 2017 concernant l'APL et le RSA ainsi qu'à plusieurs décisions administratives de 1ère instance concernant la prime d'activité.

Rien ne justifie de maintenir une différenciation de traitement entre ces prestations et les prestations familiales de l'article L511-1 du code de la sécurité sociale.

En conséquence, il convient de dire que la CAF de Y devra tenir compte de la situation exacte de Madame X au regard de la garde alternée effective pour ses cinq enfants,

pour le calcul de ses droits et le versement des prestations sociales de l'article L 511-1 du code de la sécurité sociale, qui seront partagées avec Monsieur Z à compter du 1er février 2021.

Il n'y a pas lieu de faire rétroagir ces modalités dès lors que les prestations familiales sont en premier lieu destinées à l'entretien des enfants et que les enfants du couple ont bien bénéficié de ces prestations qui ont été régulièrement versées à Monsieur Z.

La Caisse d'allocations familiales de Y, qui succombe, sera condamnée aux dépens.

Aux termes de l'article R142-10-6 alinéa 1 du code de la sécurité sociale, le tribunal peut ordonner l'exécution par provision de ses décisions.

L'exécution provisoire, qui est nécessaire au regard de l'ancienneté du litige et compatible avec la nature de l'affaire, sera ordonnée.

## PAR CES MOTIFS

Le tribunal, statuant publiquement, après en avoir délibéré conformément à la loi, par jugement contradictoire rendu en PREMIER RESSORT ;

**SE DÉCLARE** incompétent pour statuer sur les demandes de Madame X en ce qu'elles visent le revenu de solidarité active, l'APL et la prime d'activité ;

**RENVOIE** devant le tribunal administratif l'examen des demandes de Madame X en ce qu'elles visent le revenu de solidarité active et la prime d'activité ;

**DIT** que la CAF de Y devra tenir compte de la situation exacte de Madame X au regard de la garde alternée effective pour ses cinq enfants, pour le calcul de ses droits et le versement des prestations sociales de l'article L 511-1 du code de la sécurité sociale, qui seront partagées avec Monsieur Z à compter du 1er février 2021 ;

**REJETTE** le surplus de ses demandes ;

**ORDONNE** l'exécution provisoire ;

**DIT** que tout APPEL de la présente décision doit, à peine de forclusion, être interjeté dans le mois de la réception de la notification.