

Paris, le 5 septembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-207

Le Défenseur 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 ;

Saisi par Madame X d'une réclamation relative à l'annulation de ses droits à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), opposée par la Caisse des dépôts et consignations au motif qu'elle ne remplissait pas la condition de stabilité de la résidence en France ;

Décide de recommander au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations :

- d'une part, d'annuler la dette réclamée à l'intéressée au titre de l'ASPA perçue au cours des années 2013 et 2014 et de procéder au remboursement des sommes qu'elle a déjà versées;
- d'autre part, de rappeler à ses services que la condition de stabilité de la résidence doit être appréciée avec souplesse et en considération des deux critères alternatifs que sont le foyer et le lieu de leur séjour principal.

Le Défenseur des droits demande au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

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

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X, relative à la décision d'annulation de ses droits à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui lui a été notifiée le 30 juillet 2014, au motif qu'elle ne résidait pas de manière stable sur le territoire français au cours des années 2012, 2013 et 2014.

Rappel des faits

Madame X a séjourné en Algérie plusieurs mois au cours des années 2012 à 2014.

Les services de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont considéré que l'intéressée ayant passé plus de 180 jours par an hors du territoire français au cours des années litigieuses, elle ne remplissait plus la condition de stabilité de la résidence requise dans le cadre du versement des droits à l'ASPA.

En conséquence, par courrier du 30 juillet 2014, la CDC a notifié à Madame X l'annulation de ses droits à l'ASPA à compter du 1^{er} février 2014 et un indu d'un montant de 16 405,97 €, correspondant aux sommes perçues entre février 2012 et juin 2014.

Selon la CDC, l'intéressée a séjourné à l'étranger au cours des périodes suivantes :

- du 1^{er} février au 18 août 2012 ;
- du 21 février au 10 septembre 2013 ;
- du 22 janvier au 30 mai 2014.

Madame X considère que les services de la CDC n'ont pas correctement apprécié sa situation.

S'agissant de l'année 2012, elle précise que son retour était initialement prévu le 20 juillet et que c'est uniquement en raison d'une hospitalisation intervenue du 10 au 25 juillet 2012 et de la période de convalescence qui a suivi, qu'elle a dû décaler son départ d'Algérie.

De la même manière, en 2013, son retour en France initialement prévu le 15 août a dû être retardé en raison d'une nouvelle hospitalisation pour convalescence d'une durée de 12 jours à compter du 8 août 2013.

S'agissant enfin de l'année 2014, Madame X considère que son absence du territoire français, pour une durée de quatre mois, ne saurait justifier une annulation de ses droits à l'ASPA.

L'intéressée a tenté de faire valoir ces éléments auprès des services de la CDC à plusieurs reprises, en joignant à ses courriers de contestation la copie des billets d'avion attestant de ses dates de retour initiales et des certificats médicaux de nature à justifier la durée de ses absences du territoire national.

En dépit de la production de ces éléments, la CDC a maintenu sa décision et procédé à la récupération des sommes dont elle estimait Madame X redevable, par voie de précompte sur l'allocation qu'elle perçoit de nouveau depuis le 1^{er} juillet 2016.

Instruction

Les services du Défenseur des droits sont intervenus auprès de la CDC par courriel du 10 août 2018, afin de connaître les motifs qui s'opposaient au réexamen de la situation de Madame X.

En réponse, par courrier du 23 août 2018, la direction de la CDC a considéré qu'il appartenait à Madame X d'avertir le service de l'ASPA (SASPA) de la situation à l'occasion de ses séjours prolongés à l'étranger.

La caisse a par ailleurs précisé que sa position, consistant à annuler les droits en cas d'absence du territoire de plus de 180 jours, était conforme aux textes et aux précisions formulées par la lettre de la ministre des Affaires sociales et de la Santé du 21 août 2013.

Par courrier du 14 février 2019, le Défenseur des droits a adressé au directeur général de la CDC, une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fonde son analyse et l'a invité à formuler toute observation qu'il jugerait utile de porter à sa connaissance.

Par courrier en réponse du 28 février 2019, l'adjoint au directeur de la CDC a informé les services du Défenseur des droits de sa décision, prise à titre exceptionnel, de rétablir l'intéressée dans ses droits au titre de l'année 2012.

L'organisme considère donc que les sommes versées depuis le 1^{er} février 2013 restent dues par Madame X et sollicite la production de pièces complémentaires pour les années 2013 et 2014 – que l'intéressée indique avoir adressées – afin de déterminer si, comme en 2012, son absence du territoire était purement conjoncturelle.

Le Défenseur des droits prend acte de cette décision, tout en constatant le caractère exceptionnel et partiel de cette issue favorable. Les services de la CDC continuent en effet à n'examiner la stabilité de la résidence qu'au regard du critère du lieu de séjour principal – qui exige de l'allocataire une présence en France de 180 jours – sans prendre en considération le critère alternatif du foyer.

Discussion juridique

En vertu des dispositions de l'article L.815-1 du code de la sécurité sociale (CSS), dans sa version applicable à la date de la décision litigieuse :

*« Toute personne **justifiant d'une résidence stable et régulière** sur le territoire métropolitain ou dans un département mentionné à l'article L. 751-1 et ayant atteint un âge minimum bénéficie d'une allocation de solidarité aux personnes âgées dans les conditions prévues par le présent chapitre (...) ».*

L'article R.115-6¹ du même code précise que :

*« (...) sont considérées comme résidant en France les personnes qui ont sur le territoire métropolitain ou dans un département d'outre-mer **leur foyer ou le lieu de leur séjour principal.** (...)*

Le foyer s'entend du lieu où les personnes habitent normalement, c'est-à-dire du lieu de leur résidence habituelle, à condition que cette résidence sur le territoire métropolitain ou dans un département d'outre-mer ait un caractère permanent.

La condition de séjour principal est satisfaite lorsque les bénéficiaires sont personnellement et effectivement présents à titre principal sur le territoire métropolitain ou dans un département d'outre-mer. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article R. 115-7, sont réputées avoir en France le lieu de leur séjour principal les personnes qui y séjournent pendant plus de six mois au cours de l'année civile de versement des prestations.

La résidence en France peut être prouvée par tout moyen. Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale fixe la liste des données ou des pièces relatives à la condition de résidence. »

Il convient de préciser que la condition de résidence s'impose à toute personne pour le versement de l'ASPA, étrangers comme nationaux. Elle n'est pas nouvelle et se définit dès 1981 dans un avis du Conseil d'État² comme une notion de fait, se rapportant à une présence en France non occasionnelle et revêtant un minimum de stabilité.

La circonstance que cette condition soit depuis le décret n°2007-354 du 14 mars 2007 - qui crée l'article R.115-6 précité - définie par un texte réglementaire ne prive pas cette notion de son caractère factuel.

La situation de Madame X témoigne pourtant d'une appréciation particulièrement stricte de la condition de stabilité de la résidence par la CDC.

Ainsi, la caisse n'a pas recherché si l'intéressée avait son foyer en France et n'a contrôlé sa résidence qu'au regard du lieu principal de son séjour. Cette approche, couplée à une appréciation purement comptable du second critère, a affecté négativement le droit au maintien de l'ASPA de l'intéressée, alors même qu'un contrôle fondé sur le lieu du foyer aurait permis une appréciation plus souple de la stabilité de sa résidence en France.

En effet, le foyer, en tant que résidence habituelle et permanente, peut être attesté par toute forme de lien habituel au territoire national (vie associative, suivi médical ou psychologique, activité sportive régulière, etc.) et ce, indépendamment de toute durée précise de résidence effective. Au contraire, le lieu principal du séjour est mesuré en nombre de jours de présence effective en France.

¹ Cette disposition est aujourd'hui transférée à l'article R.111-2 du CSS.

² CE, Avis, 8 janvier 1981, n° 328143.

La possibilité de recourir à la notion de foyer est d'ailleurs rappelée par la ministre des Affaires sociales et de la Santé dans sa lettre-instruction du 21 août 2013 ayant pour objet l'appréciation par les caisses de la condition de résidence requise pour le bénéfice de l'ASPA³.

Par un jugement du 22 avril 2013, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Pau précise que le foyer s'établit par tout moyen de preuve et qu'un ensemble d'indices de nature fiscale, économique, matérielle et juridique peuvent concourir par leur convergence à retenir que la condition de résidence est satisfaite. Si tel est le cas, le tribunal précise que la notion de lieu de séjour principal n'a pas lieu d'être examinée. Le tribunal a par conséquent annulé la décision de la CDC fermant les droits de l'allocataire en se fondant uniquement sur la constatation de ses absences du territoire.

En l'espèce, Madame X produit au soutien de sa réclamation ses avis d'impôt de 2012 à 2018, établissant ainsi qu'au titre de son imposition, elle relève de la France, où elle a établi son domicile fiscal.

L'intéressée est par ailleurs hébergée à titre gratuit par sa fille. Elle dispose néanmoins d'un contrat EDF et produit des factures à son nom couvrant la période de 2012 à 2019, qui démontrent qu'elle réside à cette adresse de manière permanente et s'acquitte à ce titre d'une partie des charges courantes.

Enfin, Madame X a établi sa domiciliation bancaire en France comme en témoigne les relevés de comptes bancaires qu'elle produit, correspondant de la période allant de 2012 à ce jour.

Ainsi, au vu de l'ensemble de ces éléments de preuve, Madame X établit avoir son foyer en France et remplit de ce fait la condition de stabilité de résidence.

Il ressort par ailleurs de l'examen de la situation de Madame X que, même envisagée sous l'angle du seul critère du lieu principal de séjour, celle-ci remplit la condition de stabilité de la résidence.

Sont regardées comme remplissant le critère du lieu principal de séjour, les personnes qui ont séjourné en France six mois – 180 jours – durant l'année civile au cours de laquelle les prestations sont versées.

Or, l'intéressée s'est absentée du territoire français pour une durée de :

- 184 jours en 2012
- 202 jours en 2013
- 130 jours en 2014.

Cela signifie que la réclamante a été considérée comme ne remplissant pas la condition de stabilité de résidence à 4 jours près en 2012, 22 jours près en 2013. S'agissant de l'année 2014, son séjour à l'étranger n'a pas excédé 180 jours en 2014. Sa situation répondait donc strictement au critère du lieu de séjour principal au cours de cette dernière année.

³ Lettre-instruction ministérielle du 21 août 2013, CabMT/AEM/mercure D.13-5718.

Pourtant la lettre-instruction ministérielle du 21 août 2013 précitée, confirmant les préconisations émises par la circulaire n°2008/245 du 22 juillet 2008, rappelle que les caisses doivent avant toute suspension de l'ASPA, s'assurer que l'éloignement prolongé de l'assuré n'est pas dû à des circonstances purement conjoncturelles.

Tel est le cas en l'espèce puisque l'éloignement prolongé de Madame X du territoire national est consécutif à une hospitalisation en 2012 et une période de convalescence accomplie à l'hôpital en 2013, peu avant la date prévue de son retour en France.

Invitant les caisses pourvoyeuses de l'ASPA à faire preuve de souplesse, la lettre-instruction précitée précise également qu'en cas de durée de séjour à l'étranger légèrement supérieur à six mois, il leur appartient de prendre en considération la situation de l'allocataire sur les années précédentes.

Or, la CDC n'apporte aucun élément permettant d'établir que l'intéressée aurait séjourné plus de six mois ou transféré son foyer à l'étranger au cours des années précédentes.

Enfin, l'article L.815-11 du CSS précise que :

« L'allocation peut être révisée, suspendue ou supprimée à tout moment lorsqu'il est constaté que l'une des conditions exigées pour son service n'est pas remplie ou lorsque les ressources de l'allocataire ont varié.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'allocation peut être révisée, suspendue ou supprimée par les services ou organismes mentionnés à l'article L. 815-7.

Dans tous les cas, les arrérages versés sont acquis aux bénéficiaires sauf lorsqu'il y a fraude, absence de déclaration du transfert de leur résidence hors du territoire métropolitain ou des collectivités mentionnées à l'article L. 751-1, absence de déclaration des ressources ou omission de ressources dans les déclarations.

Toute demande de remboursement de trop-perçu se prescrit par deux ans à compter de la date du paiement de l'allocation entre les mains du bénéficiaire, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration ».

Une absence du territoire excédant de quelques jours l'exigence des six mois de résidence en France ne constitue ni une fraude – la caisse ne produit aucun élément de preuve visant à la caractériser –, ni un transfert de la résidence.

À cet égard, la Cour de cassation a considéré, par une décision du 28 mai 2015⁴, que les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail ne pouvaient exiger le remboursement des sommes déjà versées au titre de l'ASPA sans avoir démontré que l'allocataire avait commis une fraude, laquelle ne saurait être constituée « *par le seul fait qu'il ait résidé moins de 6 mois en France dès lors que celui-ci n'a pas été informé des obligations pesant sur lui comme le prévoit pourtant la loi* ».

En l'espèce, la situation de Madame X n'est constitutive ni d'une fraude, ni d'un changement de son foyer ou de son lieu de séjour principal. L'évolution postérieure de la situation de

⁴ Civ. 2^{ème}, 28 mai 2015, n°14-10.534.

l'intéressée en témoigne puisqu'elle a depuis lors rouvert des droits à l'ASPA sans que la stabilité de sa résidence en France n'ait été contestée.

C'est donc à tort que la CDC a considéré que la réclamante avait manqué à son obligation d'informer la caisse d'un tel changement de situation et que la condition de stabilité du séjour n'était pas remplie au titre des années litigieuses.

Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits considère que la situation de Madame X constitue une atteinte à ses droits en qualité d'usager du service public. La position de la CDC révèle également une atteinte aux droits de l'ensemble des bénéficiaires de l'ASPA qui, se trouvant dans une situation comparable à celle de la réclamante, se voient privés de prestations alors même qu'un examen de leur situation fondé sur le critère du foyer permettrait leur maintien.

Pour ces raisons, le Défenseur des droits décide de recommander au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations :

- d'une part, d'annuler la dette réclamée à Madame X au titre de l'ASPA perçue au cours des années 2013 et 2014 et de procéder au remboursement des sommes qu'elle a déjà versées ;
- d'autre part, de rappeler à ses services que la condition de stabilité de la résidence doit être appréciée avec souplesse et en considération des deux critères alternatifs que sont le foyer et le lieu de leur séjour principal.

Jacques Toubon