

Paris, le

21 DEC. 2016

Décision du Défenseur des droits n° MSP-2016-329

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 ;

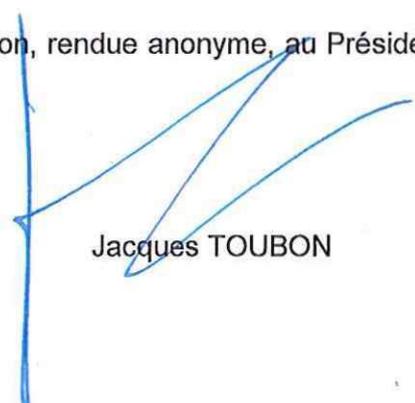
Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Saisi par Madame X qui estime avoir subi, conjointement avec son mari, une atteinte à leur droit de voir l'allocation personnalisée d'autonomie prise en charge par le Conseil départemental de Z,

Décide de recommander au Conseil départemental de Z de donner instruction à ses services de rechercher le domicile de secours des demandeurs de prestations légales d'aide sociale conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles,

Demande au Conseil départemental de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision,

Décide de communiquer une copie de cette décision, rendue anonyme, au Président de l'Assemblée des départements de France.


Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits

Monsieur X a demandé et obtenu du Président du Conseil départemental de Z, le 5 mai 2015, l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour la période du 11 avril 2015 au 31 mars 2016.

Le plan d'aide mis en place comprenait une aide à domicile.

Le 1er juin 2015, Monsieur X est entré en hébergement permanent au sein d'un EHPAD.

Le Conseil départemental a été informé de ce changement, à la suite duquel l'APA en établissement (aide au paiement du tarif dépendance correspondant au GIR) devait se substituer à l'APA à domicile.

Toutefois par courrier du 8 juin 2015, le Conseil départemental a fait savoir à Monsieur X qu'il transmettait son dossier APA au département de Y au motif que « *bien que vous résidiez dans le département depuis 1982, vous avez conservé votre résidence principale (et donc votre domicile de secours) à Y. Votre dossier relève donc de la compétence de ce département* ». Le Conseil départemental de Z a invité l'intéressé à prendre l'attache du Conseil départemental de Y pour le service de l'APA en établissement.

Ce positionnement résultait de la circonstance que les époux X possédaient un bien immobilier à Y, où avait été fixé leur domicile fiscal.

Par un courrier du 26 août 2015, le département de Y a indiqué au Conseil départemental de Z que les éléments soumis à son analyse [notamment des quittances de loyer, et un contact avec l'agence immobilière confirmant que Monsieur X vivait de façon permanente dans le département Z] conduisaient à retenir que le domicile de secours de l'intéressé était situé dans Z et non à Y.

Le Conseil départemental de Z a maintenu sa position, malgré les multiples démarches de Madame X, du service d'action sociale de l'employeur dont les époux X étaient retraités, puis de Monsieur D, délégué du Défenseur des droits dont les courriers successifs sont restés sans réponse.

Du mois de juin 2015 au mois de décembre 2015 – son décès étant survenu le 1er janvier 2016 - Monsieur X a été hébergé au sein de l'EHPAD, sans que soit résolu le litige relatif à la détermination de son domicile de secours.

Analyse

L'article L.122-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose :

« *Les dépenses d'aide sociale prévues à l'article L. 121-1 sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours.*

« *A défaut de domicile de secours, ces dépenses incombent au département où réside l'intéressé au moment de la demande d'admission à l'aide sociale* ».

Ainsi, le domicile de secours est utilisé en matière d'aide sociale comme critère d'imputation des dépenses : il détermine la collectivité qui prendra en charge les dépenses d'aide engagées.

Ce critère s'impose aux départements, lesquels ne peuvent en aucun cas recourir à un autre, tel par exemple la résidence dans le département au moment du versement de la prestation.

Le domicile de secours sert exclusivement à désigner la collectivité débitrice de l'aide sociale. Il n'en constitue nullement une condition d'attribution.

L'article L.122-2 du CASF précise en son premier alinéa que :

« Nonobstant les dispositions des articles 102 à 111 du code civil, le domicile de secours s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, sauf pour les personnes admises dans des établissements sanitaires ou sociaux, ou accueillies habituellement, à titre onéreux ou au titre de l'aide sociale au domicile d'un particulier agréé ou faisant l'objet d'un placement familial en application des articles L. 441-1, L. 442-1 et L. 442-3, qui conservent le domicile de secours qu'elles avaient acquis avant leur entrée dans l'établissement et avant le début de leur séjour chez un particulier. Le séjour dans ces établissements ou au domicile d'un particulier agréé ou dans un placement familial est sans effet sur le domicile de secours ».

La résidence devant être « habituelle », l'appréciation du domicile de secours repose sur un constat matériel et concret, selon les règles spécifiques du CASF. Ce domicile ne se confond pas avec celui défini par les règles du Code civil, ni ne répond aux conceptions fiscale ou électorale du domicile.

Le domicile de secours se caractérise « *par un séjour de plus de trois mois constitutif d'une période de résidence habituelle et continue* » (CCAS, décision du 6 mars 2014, Bulletin officiel, cahiers de jurisprudence de l'aide sociale, n°2015/01, p.3).

Ainsi, une personne, bien que titulaire d'un livret de circulation et rattachée administrativement à une commune extérieure au département, qui résidait en fait à la date de sa demande d'aide sociale, depuis plus de trois mois, sur un terrain situé à Dijon où elle recevait son courrier et où son livret de circulation était visé trimestriellement par le commissariat de police, doit être regardée comme ayant eu sa résidence sur le territoire de cette commune et ayant acquis un domicile de secours dans la Côte-d'Or (CCAS, décision du 4 juin 2007, « M. A. », dossier n° 060846).

À l'exception des hypothèses réservées par l'article L.122-2 CASF – séjours en établissement ou au domicile d'un particulier agréé ou dans un placement familial - c'est donc la résidence effective (présence physique), un temps donné, sur le territoire d'un département, qui rend celui-ci compétent pour les dépenses d'aide sociale, peu important que l'intéressé, le cas échéant, soit propriétaire ou locataire d'un bien immobilier situé dans un autre département où il serait domicilié au sens des règles du droit civil, du droit fiscal ou du droit électoral.

Cette acception de la notion de résidence pour déterminer le domicile de secours, est confirmée par les dispositions de l'article L.122-3 CASF, selon lesquelles le domicile de secours se perd par une absence ininterrompue de l'intéressé du département considéré, pendant un délai de trois mois. C'est en effet, alors, la condition de présence physique de la personne dans le département qui fait défaut.

La position adoptée par le Conseil départemental de Z à l'endroit de Monsieur X, méconnaît la notion de domicile de secours ainsi définie.

De nombreux éléments lui ont été transmis, établissant que Monsieur X à la date de sa demande d'allocation, avait habituellement et effectivement résidé plus de trois mois dans une commune située dans le département (quittances de loyer, attestation de l'agence immobilière gérant l'immeuble d'habitation, selon laquelle les époux X y étaient locataires d'un appartement, carte électorale, attestation de domicile de secours par l'intéressé...).

Le Conseil départemental a retenu, puis maintenu son incompétence pour financer l'APA, aux motifs que l'avis d'imposition mentionnait un domicile fiscal à Y, que la taxe foncière y était payée et que la carte d'identité comportait une adresse à Y (courrier à Madame X du 31 juillet 2015).

Or il était admis par tous que l'intéressé résidait effectivement dans le département Z depuis 1982 (courrier du Conseil départemental du 8 juin 2015), de sorte qu'il avait lors de sa demande d'APA, une durée de séjour ininterrompue supérieure à trois mois dans le département de Z.

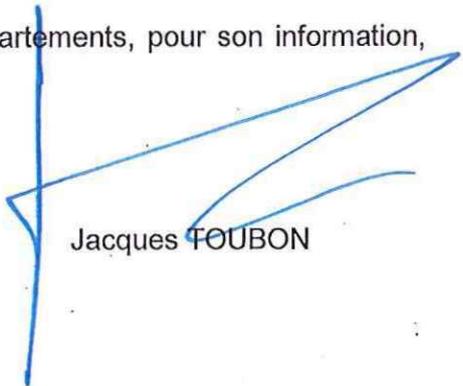
Le Conseil départemental s'est donc référé à une conception administrative de la notion de résidence (résidence « principale », résidence fiscale, adresse mentionnée sur la carte d'identité), laquelle est parfaitement inopérante s'agissant de rechercher le domicile de secours et, par suite, de déterminer le département débiteur de l'aide sociale.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits conclut à l'existence d'une atteinte au droit d'un usager du service public.

En conséquence, et alors même que la situation individuelle de Madame X n'appelle plus d'intervention particulière eu égard au décès de son époux et à l'absence de facturation par l'établissement d'accueil, de la fraction des frais d'hébergement correspondant à l'APA, il recommande au Conseil départemental de Z de donner instruction à ses services en charge d'instruire les demandes d'aide sociale, de rechercher le domicile de secours des demandeurs conformément aux principes énoncés ci-dessus.

Le Défenseur des droits demande au Conseil départemental de Z de le tenir informé des suites données à cette recommandation, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Il décide d'adresser au Président de l'Assemblée des départements, pour son information, une copie de la présente décision rendue anonyme.



Jacques TOUBON