

Paris, le 15 mars 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-021

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. 161-8, L. 311-5 et L. 361-1 du code de la sécurité sociale ;

Vu les articles 33 1° et 34 du règlement du régime invalidité-décès des travailleurs indépendants approuvé par l'arrêté du 21 décembre 2018.

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de versement du capital décès, qu'il a sollicité le 6 janvier 2020 auprès de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Y, à la suite du décès de sa conjointe, intervenu le 13 décembre 2019 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Y.

Claire HÉDON

**Observations devant le tribunal judiciaire de Y présentées dans le
cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars
2011**

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, d'une réclamation relative au rejet opposé par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Y à la demande de versement de capital décès qu'il a déposée à la suite du décès de sa conjointe, Madame L, intervenu le 13 décembre 2019.

Les faits

Il ressort des informations fournies par le réclamant que Madame L a exercé une activité salariée, de la fin de ses études, en septembre 2010, jusqu'en septembre 2017.

À compter du 29 août 2017, Madame L était éligible au versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) auprès du Pôle emploi A. Parallèlement, d'après les informations fournies par la CPAM, elle aurait débuté une activité de psychothérapeute en tant que micro-entrepreneur et une activité de décoration florale événementielle sous forme de Société par action simplifiée unipersonnelle (SASU).

Le 3 novembre 2019, Madame L a commencé à bénéficier d'un congé pathologique indemnisé par la CPAM de Y.

Le 13 décembre 2019, elle est décédée à la suite d'une rupture d'anévrisme à sept mois et demi de grossesse. Le centre hospitalier de Y a sauvé le bébé qui a été hospitalisé jusqu'au 17 décembre 2019.

Le réclamant, amené à prendre soin seul d'un nouveau-né, n'a pu exercer son activité professionnelle de travailleur indépendant.

Madame L étant indemnisée par Pôle emploi depuis 2017 à la suite de la cessation de son activité salariée, Monsieur X a formulé une demande de capital décès auprès de cet organisme.

Celui-ci lui a été refusé au motif que, au moment de son décès, sa compagne était en congé pathologique et dépendait donc de l'assurance maladie.

En effet, au démarrage d'un congé pathologique ou d'un congé maternité, l'assuré n'est plus considéré comme disponible pour occuper un emploi et Pôle emploi cesse de lui verser les allocations chômage. S'il en remplit les conditions, l'assuré perçoit alors des indemnités journalières de sécurité sociale versées par la caisse primaire d'assurance maladie.

Monsieur X s'est donc logiquement tourné vers la CPAM de Y afin de formuler sa demande de capital décès.

Dans un courrier en date du 5 février 2020, celle-ci a également rejeté sa demande au motif que le capital décès, dont peuvent bénéficier les salariés, ne pouvait lui être attribué à défaut de cotisation. En effet, selon la caisse, le statut d'indépendant de l'épouse de Monsieur X primerait sur son activité antérieure salariée et elle n'avait versé à ce titre aucune cotisation.

Contestant cette décision, Monsieur X a saisi la commission de recours amiable (CRA) de la CPAM le 3 mars 2020, estimant qu'il a été porté atteinte au droit dont il bénéficiait de percevoir cette prestation destinée à aider la famille d'un défunt à faire face aux dépenses liées aux obsèques et à surmonter la perte de revenus consécutive à ce décès.

Sans réponse de la part de la caisse à l'issue du délai de rejet implicite de deux mois prévu par l'article R. 142-6 du code de la sécurité sociale, il a saisi le tribunal judiciaire de Y le 19 mai 2020.

Le 2 juillet 2020, la commission de recours amiable de l'instance régionale pour la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) a notifié à Monsieur X sa décision prise en séance du 24 juin 2020.

Dans cette décision, la CPSTI a confirmé le rejet de l'attribution du capital décès au réclamant, dans la mesure où, pour pouvoir en bénéficier conformément aux articles 33 et 34 du règlement du régime invalidité-décès des travailleurs indépendants, sa compagne aurait dû verser des cotisations auprès de ce régime, ce qui n'a pas été le cas.

Au vu de cette décision, Monsieur X a maintenu son recours contentieux.

L'affaire initialement prévue pour être examinée par le tribunal judiciaire de Y lors de son audience du 5 octobre 2022 a été renvoyée au 5 avril 2023 à 14h afin que les parties soient à même d'en débattre contradictoirement.

En effet, lors de l'audience du 5 octobre, il s'avère que Monsieur X aurait versé aux débats certaines pièces qui n'avaient pas été préalablement débattues entre les parties.

Instruction de la réclamation

Dans une note adressée par voie postale au directeur de la CPAM le 13 septembre 2022, les services du Défenseur des droits ont développé les éléments de fait et de droit en considération desquels ils étaient susceptibles de conclure qu'il a été porté atteinte aux droits d'usager du service public de Monsieur X à bénéficier du paiement du capital décès par la CPAM de Y.

Dans cette correspondance, les services du Défenseur des droits soulignaient que si les conditions d'attribution du capital décès n'étaient pas réunies pour qu'il soit versé par Pôle emploi et la Caisse de sécurité sociale des travailleurs indépendants, en revanche, le droit à ce capital acquis au titre de l'activité de salariée de Madame L pouvait être maintenu.

En réponse, la CPAM, par courriel du 13 octobre 2022, a fait valoir, en se fondant sur l'interprétation de l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, que l'activité de travailleur indépendant de la conjointe de Monsieur X ayant débuté à compter du 1^{er} février 2018, l'assurée bénéficiait d'un maintien de droit au titre de son activité salariée jusqu'au 1^{er} février 2019 uniquement, justifiant ainsi la décision de rejet d'attribution du capital décès au réclamant.

Analyse juridique

1- Sur la compétence du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants pour l'attribution du capital décès

1.1- Sur la valeur juridique de la décision de la Commission de recours amiable de la Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs Indépendants

À compter du 1^{er} janvier 2018, le régime de sécurité sociale des indépendants (RSI) a été supprimé pour être progressivement intégré au régime général, intégration qui s'est achevée le 1^{er} janvier 2020.

Le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) a été créé dans le cadre de la réforme du RSI et de l'intégration des travailleurs indépendants au régime général avec pour mission notamment de veiller à la bonne application aux travailleurs indépendants des règles relatives à leur protection sociale.

L'intégration du RSI au régime général ne modifie pas, cependant, les modalités de détermination des prestations des travailleurs indépendants, lesquelles restent régies par des dispositions qui leur sont propres.

Or, dans la situation soumise, la CPAM a rejeté, le 5 février 2020, la demande de capital décès formulée par Monsieur X. Celui-ci a contesté cette décision auprès de cet organisme le 3 mars 2020.

Il apparaît cependant que la décision lui a été opposée par la CRA, non pas de la CPAM, mais de la CPSTI, laquelle s'est prononcée sur le litige lors de sa séance du 24 juin 2020.

Il convient ainsi de s'interroger sur la valeur juridique de la décision opposée par la commission de recours amiable de la CPSTI, laquelle ne comporte par ailleurs aucune mention quant aux délais et voies de recours dont elle est susceptible de faire l'objet.

Au vu de ces éléments, aucune forclusion ne peut être opposée à Monsieur X quant à la saisine du tribunal judiciaire de Y.

1.2- Sur le rejet de l'attribution du capital décès par le régime des travailleurs indépendants

Pour refuser l'attribution du capital décès à Monsieur X, la CRA de la CPSTI se fonde sur les articles 33 1^o et 34 du règlement du régime invalidité-décès des travailleurs indépendants approuvé par l'arrêté du 21 décembre 2018.

En effet, lors de son décès, Madame L était affiliée à la Caisse de sécurité sociale des travailleurs indépendants en tant que profession libérale exerçant sous le statut de micro-entrepreneur, depuis le 1^{er} février 2018.

L'article 34 de ce règlement prévoit que :

« ouvre droit au capital décès de toute personne cotisant ou ayant cotisé à titre obligatoire ou volontaire aux régimes d'assurance vieillesse et au régime d'assurance invalidité-décès des travailleurs visés à l'article L. 631-1 et satisfaisant aux conditions suivantes :

1^o Être affilié en dernier lieu aux régimes susvisés et cotiser à ces régimes (...) ».

Dans la situation soumise, la CPSTI précise qu'aucune déclaration de chiffre d'affaires n'a été faite pour les trois premiers trimestres 2018. Par ailleurs, un chiffre d'affaires de 0 € a été déclaré pour le dernier trimestre 2018 et les trois premiers trimestres de 2019.

Ainsi, aucune cotisation n'ayant été appelée et donc réglée au titre de ces deux années en tant que micro-entrepreneur par Madame L, c'est à juste titre que la CPSTI a considéré que le réclamant ne pouvait prétendre au bénéfice du capital décès auprès du régime des travailleurs indépendants.

Toutefois, il apparaît que les droits de l'intéressée n'ont pas été étudiés par la CPAM au regard des dispositions du code de la sécurité sociale relatives au maintien des droits salariés et au maintien de la qualité d'assuré social.

2- Sur le maintien de droits au capital décès auprès du régime général

La CPAM de Y considère que l'article L. 361-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit que les conditions d'attribution du capital décès dans le régime général de sécurité sociale ne s'applique pas en l'espèce du fait de l'activité de micro-entrepreneur que la réclamante a débuté le 1^{er} février 2018. De par l'exercice de cette activité, Madame L aurait perdu sa qualité d'assuré social du régime général.

Or, la Défenseure des droits estime que la réclamante était éligible au maintien de ses droits au capital décès du régime général :

- du fait de son indemnisation par Pôle emploi du 29 août 2017 au 2 novembre 2019 sur le fondement de l'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale ;
- puis en application des dispositions de l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale du 3 novembre 2019 à la date de son décès le 13 décembre 2019.

En conséquence, les dispositions de l'article L.361-1 du code de la sécurité sociale devraient trouver à s'appliquer.

2.1- Sur le maintien de droits pour la période du 29 août 2017 au 2 novembre 2019

L'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale qui régit le maintien de droits applicable aux salariés bénéficiaires d'allocations de Pôle emploi, dans sa version applicable à la date du décès de Madame L, prévoit que :

« Toute personne percevant l'une des allocations mentionnées à l'article L. 5123-2 ou aux articles L. 1233-65 à L. 1233-69 et L. 1235-16 ou au 8° de l'article L. 1233-68 du code du travail ou l'un des revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du même code conserve la qualité d'assuré et bénéficie du maintien de ses droits aux prestations en espèces du régime obligatoire d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès dont elle relevait antérieurement. Elle continue à en bénéficier, en cas de reprise d'une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit à prestation fixées à l'article L. 313-1, pendant une durée déterminée par décret en Conseil d'État ».

Au vu de ce texte, le droit au capital décès des assurés du régime général doit être maintenu tout au long de la période de perception des allocations de Pôle emploi.

D'après l'attestation employeur fournie par le réclamant, Madame L avait exercé une activité salariée au sein de la société N du 27 février 2017 au 22 septembre 2017, date à laquelle son employeur a mis fin à sa période d'essai.

Pôle emploi l'a ensuite informée que cette période était indemnisable au titre de l'allocation de retour à l'emploi à compter du 29 août 2017, pour une durée de 573 jours calendaires.

Ses droits ont ensuite été prolongés le 4 mai 2019 pour une durée de 210 jours calendaires.

Ainsi, jusqu'au 3 novembre 2019, date à laquelle Madame L a commencé à bénéficier d'un congé pathologique indemnisé par la CPAM de Y, elle percevait l'allocation de retour à l'emploi visée à l'article L. 5421-2 du code du travail et remplissait les conditions pour que le droit à l'allocation décès du régime général soit maintenu conformément aux dispositions de l'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale énoncé ci-dessus.

L'argument selon lequel elle aurait perdu la qualité d'assuré social du fait de son activité de travailleur indépendant, ne saurait trouver à s'appliquer en l'espèce.

En effet, selon l'arrêt rendu par la Cour de Cassation le 9 novembre 2017 (2^e chambre civile, pourvoi n°16.19.926) : « *Toute personne percevant un revenu de remplacement au titre de l'assurance chômage conserve la qualité d'assuré et bénéficie du maintien de ses droits aux prestations du régime d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès dont elle relevait au moment de sa cessation d'activité du fait du chômage lorsque, en cas de reprise d'activité, elle ne justifie pas des conditions d'ouverture du droit à prestations (...). Que la reprise d'une activité à temps réduit assortie du maintien du revenu de remplacement ne prive pas l'assuré du maintien de ses droits lorsque les revenus tirés de cette activité ne sont pas suffisants pour lui ouvrir les droits aux prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès* ».

Cette décision, rendue dans le cadre de la reprise d'une activité salariée est également applicable à une reprise d'activité non salariée au vu des objectifs poursuivis par le dispositif du maintien de droits.

En effet, ce dernier constitue une mesure instituée en faveur des assurés, destinée à assurer une continuité entre les droits tirés du maintien de droits bénéficiant aux chômeurs, issus de l'activité ayant précédé la période de chômage, et ceux en cours d'acquisition grâce à la reprise d'activité.

Dans la décision précitée, la Cour de Cassation a estimé que la reprise d'activité visée à l'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale devait s'entendre « *d'une reprise complète et durable d'activité* ».

Or, d'après la décision de la CRA de la CPSTI, l'assurée aurait repris en 2018 une activité de psychothérapeute en tant que micro-entrepreneur qui lui aurait généré un chiffre d'affaires égal à 0 sur 2018 et 2019. Au vu de ce montant, l'assurée décédée ne pouvait légitimement être considérée comme ayant repris une activité de façon *complète et durable*.

En outre, la décision rendue confirme que Madame L ne remplissait pas les conditions pour bénéficier du capital décès dans le régime des travailleurs indépendants à défaut de cotisation.

Ainsi, sa reprise d'activité à temps réduit assortie du maintien du revenu de remplacement n'apparaissent pas de nature à la priver du maintien de ses droits auprès du régime des salariés dans la mesure où les revenus tirés de cette activité ne sont pas suffisants pour lui ouvrir les droits aux prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès.

Enfin, il convient de s'interroger sur les dates de début de son activité de travailleur indépendant indiquées par la CPAM et la CPSTI.

Les organismes de sécurité sociale indiquent que Madame L aurait repris une activité de psychothérapeute à compter du 1^{er} février 2018. Or, au vu des pièces fournies par Monsieur X, sa conjointe avait débuté une formation de psychothérapeute en septembre 2019 qui devait

se poursuivre jusqu'en juin 2020. Ainsi, au moment de décès elle était encore en formation et ne pouvait facturer ses prestations, raison pour laquelle elle n'avait pas déclaré de chiffre d'affaires.

L'activité exercée par Madame L sous la forme d'une SASU de décoration florale événementielle en 2018 – 2019 n'apparaît pas non plus de nature à lui avoir fait perdre ses droits salariés.

Bien au contraire, conformément à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, lorsqu'il est rémunéré, le président de SASU est considéré comme assimilé à un salarié et relève, de ce fait, du régime général de la sécurité sociale ; en l'absence de rémunération, il n'est affilié à aucun régime de protection sociale.

2.2- Sur le maintien de droits pour la période du 3 novembre 2019 à la date de son décès le 13 décembre 2019

Dès le 3 novembre 2019, Madame L a cessé de bénéficier de son allocation Pôle emploi pour dépendre de la CPAM en raison de son congé pathologique.

À compter de cette date, c'est donc l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale destiné aux assurés ne bénéficiant pas ou plus d'allocations auprès de Pôle emploi qui doit trouver à s'appliquer.

Cet article énonce que :

« Les personnes qui cessent de remplir les conditions pour relever d'un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité bénéficient, à compter de la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies, du maintien de leur droit aux prestations en espèces des assurances maladie et maternité, pendant une période définie par décret en Conseil d'État.

Est également maintenu le droit aux prestations des assurances invalidité et décès du régime général, des régimes qui lui sont rattachés et du régime social des indépendants. Toutefois, si l'intéressé vient à remplir en qualité d'assuré ou d'ayant droit les conditions pour bénéficier d'un autre régime obligatoire d'assurance maladie et maternité, le droit aux prestations du régime auquel il était rattaché antérieurement est supprimé (...) ».

La durée de maintien de droits, fixée par l'article R. 161-3 du code de la sécurité sociale, est de douze mois.

Au vu de ces éléments, il apparaît que l'application combinée des articles L.311-5 et L.161-8 du code de la sécurité sociale tend à établir que Madame L était éligible au maintien de ses droits au capital décès du régime général :

- du fait de son indemnisation par Pôle emploi du 29 août 2017 au 2 novembre 2019 sur le fondement de l'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale ;
- puis en application des dispositions de l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale du 3 novembre 2019 à la date de son décès le 13 décembre 2019.

Dès lors que les droits au régime général étaient maintenus, l'article L. 361-1 du code de la sécurité sociale doit trouver à s'appliquer.

Cet article énonce que pour, que le conjoint survivant puisse bénéficier du capital décès dans le régime des salariés, le défunt devait être dans l'une des situations suivantes moins de 3 mois avant son décès :

- Salarié ;
- Chômeur indemnisé ;
- Bénéficiaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle (avec un taux d'incapacité d'au moins 66,66 %) ;
- Bénéficiaire d'une pension d'invalidité.

Au vu de ces dispositions, la Défenseure des droits, estime que Madame L ayant bien le statut de chômeur indemnisé trois mois avant son décès, Monsieur X apparait fondé à percevoir le capital décès du régime général de la sécurité sociale.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Y.

Claire HÉDON