

Paris, le 8 septembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-088

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 le code de la sécurité sociale ;

Saisie par Monsieur X, d'une réclamation adressée par l'intermédiaire de son gendre, Monsieur Y, contestant l'indu de 28 455,60 euros au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) versée du 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2020, ainsi que la qualification de fraude retenue à son encontre à la suite d'un contrôle de sa situation, au motif qu'il n'a pas respecté la condition de résidence en France ;

Prend acte :

- du remboursement à l'assuré des retenues effectuées sur sa pension de retraite de mai 2021 à novembre 2022, en méconnaissance du respect du montant de la quotité insaisissable légalement applicable ;
- de l'ajustement du montant de la quotité saisissable en fonction du nouveau montant de la pension de Monsieur X (retraite personnelle + ASPA).

Recommande toutefois à la Carsat de Z :

- de déqualifier l'indu frauduleux ;
- de rappeler à ses services les modalités applicables en matière de fraction insaisissable permettant de respecter les conditions d'existence digne ;
- de réparer le préjudice subi par l'assuré en raison de la méconnaissance des règles applicables en matière de retenues sur les pensions de retraite.

Demande à la Carsat de Z de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

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 par Monsieur X, par l'intermédiaire de son gendre, Monsieur Y, d'une réclamation relative à l'obligation qui lui est faite de procéder au remboursement d'un indu de 28 455,60 euros d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) versée du 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2020, qualifié de frauduleux par la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) de Z et recouvré par voie de retenues intégrales sur sa pension de retraite.

L'intéressé conteste la qualification de fraude retenue par l'organisme, réclame l'annulation de l'indu notifié ainsi que le remboursement des sommes retenues à tort sur sa pension de retraite depuis le mois de mai 2021.

Rappel des faits et instruction de la réclamation

Monsieur X, né le 24 mars 1941 en Algérie, est titulaire d'une pension de retraite personnelle servie par la Carsat de Z depuis le 1^{er} avril 2001. Il était domicilié en Algérie avant de changer de résidence pour la France en 2017.

À compter du 1^{er} novembre 2017, il a bénéficié de l'ASPA.

À la suite d'une requête informatique croisant les critères « prestataire d'un avantage non contributif et habite chez », la situation de Monsieur X, résidant effectivement chez son fils, a fait l'objet d'une enquête administrative sur pièces.

Le rapport d'enquête établi le 7 décembre 2020 a souligné que l'assuré ne remplissait pas la condition de résidence en 2018 et 2019 et qualifié l'élément matériel reproché à l'assuré d'omission de déclaration.

En dépit des observations formulées par le réclamant, aidé par son gendre, dans le cadre de son droit de contestation, précisant que, ne sachant pas lire, il ne connaissait pas les conditions à respecter pour bénéficier de l'allocation, la caisse a confirmé que la situation a « été considérée comme frauduleuse ».

Le 25 janvier 2021, la Carsat a notifié à Monsieur X une demande de remboursement de trop-perçu, non signée, ne mentionnant pas d'interlocuteur à joindre, l'invitant à rembourser avant le 1^{er} mars 2021 la somme de 28 455,60 euros, pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2020.

C'est dans ce contexte que Monsieur X a saisi le Défenseur des droits.

Le 31 août 2021, les services du Défenseur des droits ont sollicité la Carsat afin de trouver une solution amiable à ce litige, en considérant que si la durée de résidence sur le territoire était inférieure à celle requise par les textes, le réclamant, analphabète, comme en atteste un certificat, avait tenu à informer la caisse de sa méconnaissance de la portée du respect de son obligation déclarative nécessaire à l'attribution et au versement de l'ASPA.

Dans sa réponse, datée du 17 septembre 2021, les services de la Carsat ont rejeté cette proposition de règlement amiable considérant que Monsieur X « s'est rendu coupable d'une fraude en ne déclarant pas ses séjours prolongés hors de France ».

En outre, la caisse a estimé « *que l'intention frauduleuse est caractérisée par l'omission de déclaration* » et qu'elle a réclamé « *à bon droit* » « *le remboursement des sommes indument perçues au titre de l'ASPA du 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2020* ».

Le courrier a indiqué enfin « *dans l'hypothèse où la fraude ne serait finalement pas retenue, il n'en resterait pas moins que les sommes indument perçues soient à rembourser par l'assuré* ».

La procédure de recouvrement de l'indu litigieux a été mise en place par la Carsat par la voie de retenues intégrales effectuées sur le montant de la pension de retraite de Monsieur X, le privant de sa pension à compter du mois de mai 2021 jusqu'au mois de novembre 2022.

En l'absence de règlement amiable du litige, les services du Défenseur des droits ont adressé à la Carsat, le 11 janvier 2023, une note exposant les éléments de fait et de droit au regard desquels l'autorité administrative était susceptible de considérer qu'il avait été porté atteinte aux droits d'usager du service public de M. X, en particulier que l'omission de déclaration de l'assuré, analphabète, n'était pas constitutive d'une fraude et que le respect de la fraction insaisissable de la pension de retraite s'imposait.

En réponse, par courrier du 16 février 2023, la Carsat de Z a confirmé sa décision initiale s'agissant de la qualification de fraude, considérant que Monsieur X « *s'était rendu coupable d'une fraude en ne déclarant pas ses séjours prolongés hors de France, alors même qu'il s'était engagé à signaler toute modification de sa situation personnelle, notamment concernant sa résidence* ».

Toutefois, s'agissant de l'irrégularité de la procédure de recouvrement, la Carsat a reconnu n'avoir « *pas respecté les règles relatives à la quotité saisissable de la pension* » et demandé à ses services de rembourser à l'assuré les sommes prélevées et d'ajuster pour l'avenir le montant de la retenue à celui de la quotité légalement saisissable.

Si la Défenseure des droits prend acte de cette dernière décision, elle formule néanmoins les recommandations suivantes afin d'obtenir le plein rétablissement des droits de l'assuré.

Analyse juridique

L'omission de déclaration du transfert de résidence à l'étranger de Monsieur X ne suffit pas à caractériser la fraude dès lors que l'élément intentionnel n'est pas démontré (1) en particulier pour un assuré analphabète. En outre, la procédure de recouvrement des pensions de retraite exige le respect de la fraction insaisissable légalement définie, celle-ci étant indispensable au reste à vivre (2). La Carsat, ayant causé un préjudice direct à l'assuré, il lui incombe de le réparer (3).

1/ Sur l'omission de déclaration non constitutive d'une fraude

Sur la condition de résidence

Il ressort des dispositions de l'article L.815-1 du code de la sécurité sociale que :

« *Toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain ou dans une collectivité mentionnée 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. Cet âge minimum est abaissé en cas d'inaptitude au travail ou lorsque l'assuré bénéficie des dispositions prévues à l'article 37 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. [...]* ».

S'agissant du délai minimal de résidence en France, les dispositions de l'article R.111-2 du code de la sécurité sociale prévoient que :

« Pour bénéficier des prestations mentionnées aux articles L. 160-1, L. 356-1, L. 512-1, L. 815-1, L. 815-24, L. 861-1 ainsi que du maintien du droit aux prestations en espèces prévu par l'article L. 161-8, sont considérées comme résidant en France de manière stable les personnes qui ont leur foyer ou le lieu de leur séjour principal sur le territoire métropolitain, en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy ou à Saint Martin. [...].

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, en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy ou à Saint Martin. 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. »

En conséquence, résider en France, au sens de ces articles, signifie y séjourner au minimum six mois par an, soit 180 jours.

Passé ce délai, l'assuré doit informer sa caisse en déclarant son transfert de résidence à l'étranger. Cette exigence déclarative suppose un décompte précis des jours de présence effective sur le territoire français.

En l'espèce, la Carsat de Z a reproché à Monsieur X de n'avoir pas déclaré son transfert de résidence à l'étranger en 2018 (120 jours) ainsi qu'en 2019 (100 jours) et réclamé les mensualités d'ASPA versées durant la période du 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2020.

En outre, dans son courrier du 16 février 2023, adressé aux services du Défenseur des droits, la caisse a fait notamment valoir que *« tout en n'ignorant pas l'existence d'une condition de résidence, Monsieur X n'a alerté la caisse d'aucun de ses départs [en Algérie], violant en toute connaissance de cause son engagement déclaratif et les conditions de service de son allocation. »*

Sur ce point il convient de préciser que le respect de la condition de résidence n'impose pas à l'assuré de déclarer chacun de ses départs à l'étranger, mais rend obligatoire la déclaration de dépassement du délai de six mois, qui lui seul constitue un transfert de résidence.¹

Sur ce point, le rapport de juin 2019 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) n°2019-007R1 portant sur la mission relative à la réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)² a mis en exergue un *« risque accru et avéré de difficulté à justifier et respecter l'obligation de résidence pour les ressortissants étrangers »* bénéficiaires de l'ASPA (page 24).

Le rapport précise que *« les ressortissants étrangers sont plus exposés au non-respect de cette condition de résidence que les ressortissants français »* notant également que *« ceux vivant en foyer ou en résidence sociales sont plus exposés au risque de contrôle »*.

¹ Circulaire CNAV 2019-13 du 14 mars 2019 §3.2 Les déclarations de l'assuré

² https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-007r1_arfs.pdf

S'agissant des raisons de ce risque de non-respect de la condition de présence de plus de 6 mois sur le territoire national, le rapport explique qu'elles « sont liées aux situations familiales et sociales de ces personnes ».

À ce titre, la mission IGAS pointe deux situations, que l'on retrouve dans le cas de Monsieur X :

- « La durée de ces séjours n'est pas toujours programmable. Elle est soumise aux opportunités de transport à moindre coût et à la survenance d'évènements de santé ou familiaux qui peuvent les conduire à se rendre inopinément dans leur pays d'origine ou à y séjourner plus longtemps que prévu » ;
- « La bonne maîtrise des règles conditionnant le maintien de leurs droits et leur justification n'est pas assurée s'agissant d'une population âgée pouvant mal maîtriser la langue française. Selon les associations rencontrées par la mission, une grande partie de ces personnes rencontrent des difficultés importantes dans la maîtrise des savoirs de base liés à la langue ».

La mission IGAS a ainsi constaté que « dans ces conditions, la programmation et la comptabilisation précise des durées de séjours passés à l'étranger peuvent s'avérer compliquées ou aléatoires » et la comptabilisation « s'avère cruciale en cas de contrôle menés par les organismes délivrant les prestations ».

La situation de Monsieur X illustre ces constats. Résidant chez son fils, il s'est d'abord retrouvé dans les résultats de requête informatique visant des assurés répondant au double critère « prestataire d'un avantage non contributif et habite chez », alors même que la circonstance d'être domicilié chez quelqu'un n'induit pas nécessairement que la condition de résidence effective et permanente en France n'est pas remplie.

Dans ce contexte de suspicion de non-respect de la condition de résidence un contrôle sur pièces de la situation de Monsieur X a été effectué par un agent assermenté de la Carsat concluant à l'omission de déclaration de transfert de résidence à l'étranger.

Sur la qualification de la fraude et de fausse déclaration et les enjeux qui s'y attachent

Il ressort des dispositions de l'article L.815-11 du code de la sécurité sociale 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. [...] »

« 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 [...] ».

Ainsi, l'organisme ayant servi à tort l'ASPA, est autorisé à récupérer les arrérages versés dans quatre hypothèses, limitativement énumérées : la fraude, la non déclaration de transfert de

résidence, l'absence de déclaration des ressources ou l'omission de déclaration de certaines ressources.

Il doit former sa demande de remboursement dans les deux années suivant le paiement de l'arrérage indu, sous peine de prescription, sauf en cas de fraude ou fausse déclaration du pensionné.

a) Sur la nécessité de qualifier la fraude

Cette qualification, qui suppose un élément légal, matériel (comme, par exemple, la falsification de documents) ainsi qu'un élément intentionnel, à savoir la volonté de tromper l'organisme de sécurité sociale, a une incidence considérable sur la situation du pensionné ayant perçu à tort l'ASPA.

b) Sur les effets qui s'y attachent

S'agissant de la prescription, la qualification de fraude ou de fausse déclaration a une incidence capitale sur la situation du pensionné.

Avec la qualification de fraude ou de fausse déclaration, la personne pensionnée est tenue de rembourser l'intégralité des arrérages d'ASPA susceptible d'être récupérée par l'organisme, dans la limite du délai butoir de vingt ans³, si l'on considère que la prescription quinquennale de droit commun, qui a pour point de départ la date de découverte de la fraude/de la fausse déclaration⁴, concerne la seule mise en œuvre de l'action en recouvrement de l'ensemble de la dette.

En effet, récemment, la Cour de cassation, réunie en assemblée plénière, a, dans un arrêt du 17 mai 2023 (pourvoi n° K 20-20.559), confirmé qu'il résulte de la combinaison des articles 2224 et 2232 du code civil et de l'article L. 355-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, qu'en cas de fraude ou de fausse déclaration, toute action en restitution d'un indu de prestations de vieillesse ou d'invalidité, engagée dans le délai de cinq ans à compter de la découverte de celle-ci, permet à la caisse de recouvrer la totalité de l'indu se rapportant à des prestations payées au cours des vingt ans ayant précédé l'action.

Par ailleurs, lorsque ces qualifications sont retenues, au-delà de la prescription, l'assuré est déchu du droit de solliciter une remise de sa dette auprès de l'organisme de sécurité sociale lui-même (article L. 256-4 du code de la sécurité sociale), ou encore un effacement de sa dette auprès des organes chargés de la procédure de surendettement (article L. 761-1 du code de la consommation).

En outre, l'assuré encourt le prononcé d'une pénalité financière, en application de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

Enfin, dans la branche retraite, lorsque la fraude est avérée l'assuré est inscrit, pour une durée maximale de trois ans à compter de la date de décision administrative, dans le fichier de la base nationale de signalement des fraudes (BNSF) au sens de l'article 2 du décret n° 2012-1200 du 29 octobre 2012 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion des fraudes au régime général de l'assurance vieillesse.

³ Article 2232 du code civil : « Le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit. [...] »

⁴ Article 2224 du code civil : « Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. »

Eu égard aux effets importants attachés aux qualifications de fraude et de fausses déclarations en matière d'indu d'ASPA, il convient d'exiger des organismes de retraite qu'ils opèrent avec rigueur de telles qualifications, en caractérisant notamment l'élément intentionnel et donc la certitude de la mauvaise foi de l'assuré.

c) Sur la nécessité de prouver la mauvaise foi permettant de caractériser l'élément intentionnel

Une jurisprudence constante rappelle que la fraude ne peut être retenue qu'en présence d'actes délibérés, toute absence de déclaration de changement de situation ne revêtant pas obligatoirement un caractère frauduleux.

La deuxième chambre civile de la Cour de cassation, dans un arrêt du 2 juin 2022 (pourvoi n° 20-17440) a rappelé que « *la bonne foi étant présumée, il appartient à l'organisme de sécurité sociale d'établir, en cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi* ».

La cour d'appel de Paris, par un arrêt du 19 juin 2020 (n° 16-12893) a jugé que « *la référence par la caisse à l'article L 114-17 du code de la sécurité sociale est en la matière inopérante, dès lors que si ce texte vise notamment « l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations » comme constituant un des cas d'ouverture de la pénalité qu'il instaure, il ne résulte pas pour autant dudit texte que toute absence de déclaration de changement de situation ait obligatoirement un caractère frauduleux.* »

Ainsi, en raison notamment des effets qu'elles emportent, la fraude comme la fausse déclaration, doivent être strictement définies et clairement distinguées de l'omission de déclaration.

Tandis que la fausse déclaration, assimilée à la fraude, suppose un acte positif de l'assuré, l'omission de déclaration repose sur une attitude passive de l'assuré, qui s'abstient d'exécuter une obligation de faire. Si l'on peut reprocher à l'auteur d'une telle omission sa négligence ou sa légèreté, il n'y a, à son endroit, aucune intention frauduleuse ou volonté délibérée de percevoir indûment une prestation. L'omission s'assimile à l'oubli, à l'erreur involontaire d'un assuré, fût-elle répétée, qui méconnaît les règles applicables à sa situation.

À l'inverse, l'auteur de la fausse déclaration dissimule ou travestit la réalité, par un acte positif, en vue d'obtenir une prestation qu'il sait ne pas lui être due.

Conformément au principe général institué par l'article 2274 du code civil, selon lequel « *la bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver* », il convient donc de considérer que l'usager est présumé de bonne foi.

La preuve de la mauvaise foi ou de la fraude de l'usager incombe donc à l'administration.

Si la nécessité d'un élément intentionnel, en plus de l'élément matériel, pour caractériser la fraude, a été consacrée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC), il convient de relever que l'exigence de cet élément préexistait à la disposition législative introduite en 2018. On trouve en effet dans la réglementation de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), depuis plusieurs décennies, de nombreuses références à la notion de bonne foi, particulièrement en matière de remise de dette. La CNAV rappelle régulièrement que la bonne foi est présumée, et qu'il appartient à l'organisme de retraite de renverser cette présomption en établissant la volonté de frauder.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ESSOC, la qualification de fraude est « expressément » soumise au constat de la mauvaise foi de l'assuré. En ce sens, l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, qui institue notamment la sanction administrative que constitue la pénalité financière se réfère à la situation dans laquelle « *l'intention de frauder est établie* ».

Par ailleurs, l'obligation de motivation pesant sur les organismes de sécurité sociale en vertu de l'application combinée des articles R. 142-1-A du CSS, L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et plus précisément, s'agissant du prononcé de la pénalité litigieuse, par l'article L. 114-17 du CSS précité, implique que la notification de leurs décisions comporte « *l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le [son] fondement* » (article L. 211-5 du CRPA).

Sur le défaut de caractérisation d'une fraude par la Carsat de Z

En l'espèce, l'application de ces dispositions précitées devrait conduire à ce que soient précisées les considérations permettant de fonder le caractère frauduleux des omissions de déclaration reprochées à Monsieur X.

Le caractère frauduleux ou non de l'omission et de l'indu qui s'y attache est nécessairement lié au niveau d'information dont bénéficie l'utilisateur concernant les conditions de l'attribution de la prestation.

À ce titre, il faut souligner que les caisses de retraite ont une obligation d'information particulière relative à l'ASPA, au moment de l'attribution de cet avantage non contributif et de la liquidation de la pension de retraite.

Selon l'article L. 815-6 du code de la sécurité sociale, « *les caisses de retraite adressent à leurs adhérents, dans des conditions fixées par décret, au moment de la liquidation de l'avantage vieillesse, toutes les informations relatives aux conditions d'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et aux procédures de récupération auxquelles cette allocation donne lieu.* ».

La Cour de cassation juge que la responsabilité de la caisse est susceptible d'être engagée, si celle-ci n'est pas en mesure de justifier avoir délivré cette information à l'utilisateur lors de la liquidation de l'avantage vieillesse (Civ. 2ème, 12 février 2015, pourvoi n°14-10.565).

En l'espèce, il apparaît que la Carsat de Z avait rempli cette obligation d'information envers l'assuré, son devoir déclaratif étant rappelé sur l'imprimé de demande de prestation ainsi que sur les questionnaires de ressources, comme le précise l'organisme dans sa réponse du 16 février 2023.

La Carsat de Z a donc déduit que Monsieur X « *s'était rendu coupable d'une fraude en ne déclarant pas ses séjours prolongés hors de France, alors même qu'il s'était engagé à signaler toute modification de sa situation personnelle, notamment concernant sa résidence en France* ».

Or, dans sa qualification de fraude, le rapport d'enquête transmis par la Carsat et établi le 7 décembre 2020 indique que l'assuré ne remplissait pas la condition de résidence en 2018 et 2019 et qualifie l'élément matériel reproché à l'assuré d'« omission de déclaration » (voir extrait ci-dessous), sans précision aucune relative à l'élément intentionnel.

Elément matériel :	
Information susceptible d'erreur	<input type="checkbox"/>
Information non susceptible d'erreur	<input checked="" type="checkbox"/>
Déclaration tardive	<input checked="" type="checkbox"/>
Omission de déclaration	<input checked="" type="checkbox"/>
Fausse déclaration	<input type="checkbox"/>
Production de faux documents	<input type="checkbox"/>
Répétition des faits	<input type="checkbox"/>

si oui : date et circonstance

Au-delà, en se limitant à cocher les cases relatives à l'information non susceptible d'erreur et l'omission de déclaration, lesquelles constituent l'élément matériel de la fraude, les services de la caisse ne paraissent donc pas démontrer l'élément intentionnel, se bornant à affirmer que cette omission est constitutive d'une fraude sans préciser en quoi elle est l'expression d'une volonté de percevoir indûment des prestations sociales.

Or, le rapport d'enquête rapporte les éléments de faits suivants.

L'entrée en jouissance de l'ASPA de Monsieur X date du 1^{er} novembre 2017. Monsieur X a effectivement signé, le 30 octobre 2017, le formulaire 054 lui précisant ses obligations déclaratives.

Dans le cadre d'un contrôle visant les prestataires bénéficiant d'un avantage non contributif qui habitent chez quelqu'un, la situation de Monsieur X, qui perçoit l'ASPA et habite chez son fils, a fait l'objet d'un contrôle sur pièces débutant en février 2020.

Un questionnaire a été adressé, le 28 février 2020, au réclamant ayant pour objectif d'effectuer un contrôle de ses ressources, de sa situation de famille et de sa résidence.

Le 15 mars 2020, l'assuré a précisé, par déclaration sur l'honneur, les dates d'entrées sur le territoire français et de sorties permettant d'attester de sa présence en 2016, 2017, 2018 et 2019 et 2020.

Si le contrôleur a relevé des dates contradictoires pour l'année 2016, alors que le droit à l'ASPA n'était pas encore ouvert (entrée en jouissance le 1^{er} novembre 2017), il a précisé qu'en 2017, 2018 et 2019 les dates indiquées par Monsieur X étaient corroborées par celles figurant sur son passeport.

Toutefois, sur le fond, si la condition de résidence a été respectée en 2017 (187 jours) elle ne l'a pas été en 2018 (120 jours) et 2019 (100 jours).

En conséquence, le 1^{er} octobre 2020, un courrier contradictoire a été adressé à l'assuré lui indiquant le défaut de respect de la condition de résidence depuis 2016, omettant le respect de la condition de résidence pour l'année 2017.

Dans son courrier de réponse daté du 15 octobre 2020, le fils de Monsieur X a fait valoir que son père était analphabète, qu'en dépit de sa signature du formulaire 054 il ne connaissait pas les conditions de résidence à respecter et que la notion de fraude était disproportionnée en raison de la circonstance qu'il avait toujours communiqué avec exactitude toutes les informations le concernant.

Ces éléments tendraient à montrer que l'omission de déclaration reprochée à Monsieur X ne permet pas la qualification de la fraude, dont la caractérisation dépend de la preuve de l'élément intentionnel.

En outre la Carsat de Z avait connaissance de l'analphabétisme de l'intéressé et ne semble pas en avoir tenu compte dans sa décision de qualification de fraude notifiée le 22 janvier 2021.

Or, l'omission de déclaration des séjours à l'étranger de Monsieur X, dont l'attitude n'apparaît pas constitutive d'une fraude au sens de l'article L.815-11 CSS, paraît davantage s'expliquer par sa situation objective : son âge avancé et son analphabétisme attesté médicalement.

Sur la circonstance de l'analphabétisme de Monsieur X

Monsieur X se trouve dans cette situation particulière : analphabète et âgé, il est amené à se déplacer régulièrement dans son pays d'origine, l'Algérie. Sur le premier point il a produit un certificat médical attestant son analphabétisme.

Contacté par les services du Défenseur des droits, le fils de Monsieur X a précisé qu'au moment de la demande d'ASPA il était accompagné d'un travailleur social et qu'en général il lui arrivait d'être accompagné dans ses démarches par un membre de sa famille.

Il a précisé également que s'il avait été informé de la condition de résidence en France en signant et approuvant le formulaire 054, il n'avait pas, en pratique, prêté attention à la nécessité d'alerter la caisse à chacun de ses départs en Algérie afin de décompter le nombre de jours en France et s'assurer de ne pas dépasser 180 jours de présence à l'étranger.

À titre de rappel et tel que précisé dans le courrier adressé par le Défenseur des droits à l'organisme le 31 août 2021, l'analphabétisme est défini par l'Unesco comme l'incapacité complète à lire ainsi qu'à écrire, le plus fréquemment par manque d'apprentissage. Il se distingue de l'illettrisme, terme utilisé lorsqu'il y a eu apprentissage de la lecture et de l'écriture mais que cet apprentissage n'a pas conduit à leur maîtrise ou que la maîtrise en a été perdue.

Plus précisément, l'UNESCO adopte une définition de l'analphabétisme fonctionnel, toujours en usage actuellement : « *une personne est analphabète du point de vue fonctionnel si elle ne peut se livrer à l'ensemble des activités qui requièrent l'alphabetisme aux fins d'un fonctionnement efficace de son groupe ou de sa communauté et aussi pour lui permettre de continuer d'utiliser la lecture, l'écriture et le calcul pour son propre développement et celui de la communauté.* »

Il apparaît donc que Monsieur X se trouve dans l'incapacité d'accomplir seul ses démarches déclaratives auprès de la Carsat qui requièrent à la fois une aptitude à comptabiliser les jours de présence en France et une aptitude à écrire pour déclarer sur son espace personnel en ligne ou par courrier postal son changement de situation.

Dans son courrier du 17 septembre 2021, la Carsat indique (page 4) que « *comme pour l'ensemble de ses démarches auparavant, Monsieur X a donc pu compter sur l'aide d'une tierce personne, en mesure de lui expliquer les termes du document qu'il signait et la portée de l'engagement déclaratif ainsi pris par lui.* »

Dans le même sens, dans son dernier courrier de 16 février 2023, la caisse rajoute que « *l'analphabétisme de Monsieur X ne l'a jamais empêché de faire valoir ses droits aux différentes prestations auxquelles il pouvait prétendre auprès du régime général* » et que « *par ricochet* » « *cet analphabétisme ne devrait donc pas plus l'empêcher de remplir ses obligations déclaratives* ».

Pourtant, en pratique, il convient de souligner qu'un travailleur social n'a pas vocation à représenter ni à assister une personne dans tous les actes de la vie civile.

Certes, de manière globale, l'analphabétisme ne permet pas d'exclure toute intention frauduleuse, notamment en cas de fausses déclarations, néanmoins en l'espèce il est manifeste qu'il s'agit davantage d'une omission déclarative non volontaire.

Si Monsieur X a fait preuve de négligence fautive en ne déclarant pas ses séjours en Algérie, la circonstance de son analphabétisme et de son âge avancé devraient permettre de lever le doute sur sa bonne foi, d'autant qu'après avoir été interrogé par l'enquêteur il a immédiatement précisé l'exactitude de sa situation (par le biais de son fils) de famille, de ses ressources et de sa résidence en communiquant des dates d'entrée et de sorties de 2017 à 2019 exactes.

Ainsi, les omissions de déclarations de transfert de résidence pour les années 2018 et 2019 ne paraissent caractériser ni une fraude, ni une fausse déclaration au sens des textes précités, s'il n'est pas constaté qu'elles ont été volontaires.

La Carsat de Z ne paraît donc pas avoir rapporté la preuve, qui lui incombe, de l'intention frauduleuse de Monsieur X à l'origine des omissions de ses séjours prolongés en Algérie.

En définitive, si l'omission de déclaration de Monsieur X semble caractérisée, elle ne suffit pas à elle seule à constituer l'élément intentionnel permettant d'établir la mauvaise foi nécessaire à prouver que le réclamant a délibérément cherché à obtenir de façon induue l'ASPA.

En outre et en tout état de cause, le recouvrement de l'indu litigieux par la Carsat de Z ne pouvait s'opérer sur la pension de retraite de Monsieur X, dont le montant est inférieur au seuil défini par les textes en matière de saisie, constitutif d'un préjudice direct de l'assuré.

2/ Sur la régularité de la procédure de recouvrement : le nécessaire respect de la fraction insaisissable de la pension de retraite

Pour recouvrer l'indu litigieux d'ASPA, la pension de retraite personnelle de Monsieur X a été retenue dans son intégralité par la Carsat de Z du mois de mai 2021 au mois de novembre 2022, soit 18 mois consécutifs.

Cette modalité de recouvrement de l'indu d'ASPA de 28 455,60 euros sur le montant de la pension de retraite versée par l'organisme contrevient aux règles définies par les textes.

Les dispositions applicables en matière de recouvrement de l'article L.815-11 du code de la sécurité sociale prévoient notamment que :

« Lorsque l'indu notifié ne peut être recouvert sur l'allocation mentionnée au premier alinéa du présent article, la récupération peut être opérée, sous réserve (Ord. no 2019-765 du 24 juill. 2019, art. 1er-4o; L. no 2019-1446 du 24 déc. 2019, art. 68-VI) «des dispositions des quatrième à neuvième alinéas de l'article L. 133-4-1 et si l'assuré» n'opte pas pour le remboursement en un ou plusieurs versements dans un délai fixé par décret qui ne peut excéder douze mois, par retenue sur les prestations en espèces gérées par les organismes mentionnés à l'article L. 133-4-1 ou sur les prestations mentionnées (L. no 2019-1446 du 24 déc. 2019, art. 68-II) «à l'article L. 168-8,» au titre V du livre III, à l'article L. 511-1 (Ord. N°2019-770 du 17 juill. 2019, art. 9-16o, en vigueur le 1er sept. 2019) «du présent code» et à l'article (Ord. no 2019-770 du 17 juill. 2019, art. 9-16o, en vigueur le 1er sept. 2019) «L. 821-1» du code de la construction et de l'habitation, par l'organisme gestionnaire de ces prestations et avec son accord. Toutefois, suite à cet accord, le recouvrement ne peut être effectué que si l'assuré n'est débiteur d'aucun indu sur ces mêmes prestations. Ce recouvrement est opéré selon les modalités applicables aux prestations sur lesquelles les retenues sont effectuées. »

Enfin, si l'article L.815-11 CSS précité autorise la caisse à recouvrer l'indu d'ASPA, par retenue sur les prestations retraite (prévues au titre V du livre III), le recouvrement ne peut intervenir que sous réserve que le recouvrement soit opéré selon les modalités applicables aux prestations retraite sur laquelle les retenues sont effectuées.

Les sommes ne peuvent être retenues que dans les mêmes conditions et limites que les salaires.

En effet, en vertu de l'article L. 355-2 du code de la sécurité sociale, les pensions de vieillesse « *sont cessibles et saisissables dans les mêmes conditions et limites que les salaires* ».

Il convient donc de se reporter au code du travail, dont l'article L. 3252-2 prévoit que « les sommes dues à titre de rémunération ne sont saisissables ou cessibles que dans des proportions et selon des seuils de rémunération affectés d'un correctif pour toute personne à charge, déterminés par décret en Conseil d'État ».

Aussi, en vertu de l'article R. 3252-2 du même code, « la proportion dans laquelle les sommes dues à titre de rémunération sont saisissables ou cessibles, en application de l'article L. 3252-2, est fixée comme suit :

« La proportion dans laquelle les sommes dues à titre de rémunération sont saisissables ou cessibles, en application de l'article L. 3252-2, est fixée comme suit :

1° Le vingtième, sur la tranche inférieure ou égale à 3 940 € ; « [...] »

Toutefois, les dispositions de l'article R. 3252-5 du code du travail prévoient que « la somme laissée dans tous les cas au salarié dont la rémunération fait l'objet d'une saisie, est égale au montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles fixé pour un foyer composé d'une seule personne ».

Le montant correspond à celui du revenu de solidarité active (RSA), soit 565,34 euros au 1^{er} avril 2021, et 575,52 euros à compter du 1^{er} avril 2022.

Ainsi, une fraction des sommes détenues par le débiteur doit être laissée à sa disposition afin de satisfaire aux besoins de la vie courante, de sorte que les Carsat ne sauraient retenir la totalité de la pension des assurés placés en telle situation.

La retenue sur prestations est assimilable à une forme de saisie sur salaire puisqu'elle prive l'assuré de son bénéfice.

En l'espèce, Monsieur X disposait d'une pension de retraite s'élevant à 106,39 euros ainsi que d'une pension complémentaire d'environ 60 euros.

Le montant total des pensions du réclamant (106,39 + 60= 166,39 euros) étant bien inférieur au montant du RSA personne seule précité, sa pension de retraite conformément aux dispositions en vigueur, devrait valablement être laissée à sa disposition.

Il apparaît que la pension de retraite de Monsieur X ne saurait être retenue en partie par la Carsat de Z et donc, a fortiori, dans son intégralité.

La Carsat ayant déterminé ce mode de recouvrement en retenant le versement de la pension de retraite du réclamant chaque mois afin de compenser le montant de la pension avec la créance d'indu d'ASPA apparaît méconnaître le caractère insaisissable de la fraction dite insaisissable, laquelle fait échec au mécanisme de compensation.

Aussi, l'échéancier de remboursement notifié le 17 février 2022 à l'assuré lui précisant une période de remboursement de sa dette initiale, d'un montant de 28 455,60 euros, du 1^{er} mai 2021 au 31 août 2043 comportant une « *retenue mensuelle sur [sa] retraite* », était dénué de base légale.

ECHEANCIER DE REMBOURSEMENT

Montant initial de votre dette : 28 455,60 euros.
 Montant total des versements déjà effectués : 0,42 euros
 Solde de votre dette : 28 455,18 euros

Période de remboursement	Fréquence de remboursement	Montant	Mode de remboursement	Origine du remboursement
Du 01/05/2021 au 31/08/2043	Mensuel	106,39	Retenue mensuelle sur votre retraite	Monsieur X

titulaire d'une retraite ou allocation a perçu les sommes suivantes :

Éléments de la retraite	Montant mensuels au				
	01/03/2021	01/04/2021	01/05/2021	01/06/2021	01/07/2021
Montant net payé *	106,39	106,39	0,00	0,00	0,00
Retraite personnelle	96,72	96,72	96,72	96,72	96,72
Majoration pour enfants	9,67	9,67	9,67	9,67	9,67

Éléments de la retraite	Montant mensuels au				
	01/08/2021	01/09/2021	01/10/2021	01/11/2021	01/12/2021
Montant net payé *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Retraite personnelle	96,72	96,72	96,72	96,72	96,72
Majoration pour enfants	9,67	9,67	9,67	9,67	9,67

Éléments de la retraite	Montant mensuels au				
	01/01/2022	01/02/2022			
Montant net payé *	0,00	1,16			
Retraite personnelle	97,78	97,78			
Majoration pour enfants	9,77	9,77			

Par conséquent, la retenue de 100 % des ressources de l'assuré, qui n'apparaît pas conforme aux prescriptions légales, ayant causé un préjudice direct et certain à Monsieur X engage la responsabilité de la Carsat de Z.

En raison de cette application erronée des textes, l'assuré s'est retrouvé en situation de vulnérabilité économique dans un contexte d'inflation⁵ pendant 18 mois consécutifs, ne lui permettant pas de maintenir ni de lui garantir des conditions d'existence digne.

La Carsat dans son courrier du 16 février 2023 a reconnu que « *la caisse n'a pas respecté les règles relatives à la quotité saisissable de la pension* » et précisé qu'il serait demandé au service compétent de rembourser l'assuré et d'ajuster le montant de la retenue à la quotité saisissable compte tenu du nouveau montant de la pension de Monsieur X.

⁵ a) Voir note de conjoncture de l'Insee publiée en juin 2023, « En 2023 l'alimentation est devenue le principal facteur de disparités d'inflation entre catégorie de ménages ». Si globalement selon l'Insee en avril 2023 l'inflation s'est établie en France métropolitaine à 5,9 % sur un an, il considère non seulement que l'inflation de l'alimentation a atteint 15% sur un an en avril 2023 mais que les ménages les plus modestes sont ceux les plus touchés.

b) Voir étude publiée le 22 février 2023 par l'Observatoire français des conjonctures économiques « Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023 ».

Elle a par ailleurs ajouté que l'assuré a obtenu à nouveau l'attribution de l'ASPA le 17 novembre 2022, à effet du 1^{er} octobre 2022.

Il n'en demeure pas moins, que le recouvrement effectué par la voie de retenue intégrale sur sa pension de retraite a porté atteinte aux droits d'usager du service public de Monsieur X, la fraction insaisissable constituant un seuil minimal de ressources, à savoir un « *reste à vivre* ». La décision de remboursement de l'assuré des sommes retenues à tort ne saurait suffire à rétablir les droits entachés de Monsieur X.

3) Sur l'indemnisation du préjudice de Monsieur X

L'article 1240 du code civil dispose :

« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

Conformément à l'article 1241 du code civil qui dispose :

« Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

Une telle négligence peut être caractérisée à l'endroit d'un organisme de sécurité sociale et entraîner une condamnation à réparer le préjudice en résultant, en cas de manquement aux obligations d'information et de conseil (Cass. Soc., 8 février 2012, n° 10-30892), de retard (Cass. Soc., 22 mai 1997, n° 95-20582), d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations, ou encore en cas de versement de prestations indues (Cass. Soc. 17 octobre 1996, n° 94-13.097).

Le manquement par la Carsat de Z à son devoir d'une juste application des textes applicables ayant constitué un préjudice important pour Monsieur X en ce qu'il a été placé directement en situation de privation matérielle, nécessite une réparation.

Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :

Prend acte :

- du remboursement à l'assuré des retenues effectuées sur sa pension de retraite, du mois de mai 2021 au mois de novembre 2022, en méconnaissance du respect du montant de la quotité insaisissable légalement applicable ;
- de l'ajustement du montant de la quotité saisissable en fonction du nouveau montant de la pension de Monsieur X (retraite personnelle + ASPA).

Recommande à la Carsat de Z :

- de déqualifier l'indu frauduleux ;
- de rappeler à ses services les modalités applicables en matière de fraction insaisissable permettant de respecter les conditions d'existence digne ;
- de réparer le préjudice subi par l'assuré en raison de la méconnaissance des règles applicables en matière de retenues sur les pensions de retraite.

Demande à la Carsat de Z de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

| 14

