

Paris, le 16 mars 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2018-094

---

### **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, article L. 262-2 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, article L. 351-2 ;

Vu le code de la sécurité sociale, article L. 512-1 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, articles R. 262-5 et R. 111-2 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, article R. 351-1 ;

Vu le code de la sécurité sociale, article R. 512-1 ;

Vu la circulaire CNAF n°2010-014 relatives aux conditions de résidence en France et d'occupation du logement pour le droit aux prestations légales et aux aides au logement ;

Saisi par Madame X qui estime que la caisse d'allocations familiales et le conseil départemental de Z ont commis une erreur manifeste d'appréciation portant violation de ses droits d'utilisateur d'un service public ;

Décide de recommander au Directeur de la caisse d'allocations familiales et à la présidente du conseil départemental de Z de procéder à un nouvel examen des droits de Madame X et de ses enfants ;

Et leur demande de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

---

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

---

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la réclamation de Madame X, relative à un litige qui l'oppose à la caisse d'allocations familiales (CAF) et au Conseil départemental de Z (95).

### **Faits**

La CAF a retenu l'existence d'une fraude à la résidence à l'encontre de Mme X et de sa famille pour la période allant de février 2012 à juin 2014.

Pour ce faire, l'organisme s'appuie sur deux rapports de contrôle rédigés les 14 février et 28 août 2014, dans lesquels il est affirmé que :

- les allocataires étaient absents lors du contrôle inopiné diligenté à leur domicile le 6 mars 2013 ;
- les allocataires étaient absents lors de 4 contrôles à domicile les 13 juin, 12 juillet, 18 octobre et 6 décembre 2013 bien qu'ils aient été annoncés par avis de passage ;
- leur voisine a déclaré ne pas les connaître ;
- les allocataires n'ont pas communiqué le certificat de scolarité 2012-2013 / 2013-2014 de leur première fille, bien qu'elle soit en âge d'être scolarisée (cette dernière a eu 6 ans le 18 mars 2006) ;
- les soins médicaux sont peu nombreux bien que les enfants soient en bas âge.

Le 24 avril 2014, la CAF de Z notifie à la réclamante un indu de prestations familiales et de revenu de solidarité active (RSA) pour un montant total de 42.941,72 euros.

Par courrier du 17 avril 2014, Mme X conteste cette décision auprès du président du Conseil départemental, lequel rejette son recours par courrier du 3 juin 2015.

Entre-temps, la CAF retient la qualification de fraude s'agissant des faits reprochés à la réclamante et dépose plainte auprès du procureur de la République de Y .

Le 3 juin 2015, le conseil départemental se rapproche du tribunal de grande instance de Y afin de déposer plainte conjointement avec l'organisme.

C'est dans ces conditions que Mme X saisit le Défenseur des droits.

Après avoir sollicité l'autorisation d'instruire cette réclamation auprès du procureur de la République de Y, le Défenseur des droits a interrogé le service médiation de la CAF de Z afin d'obtenir des informations complémentaires. En réponse, la CAF a communiqué les éléments demandés.

### **Instruction**

Par courrier du 26 octobre 2017, les services du Défenseur des droits ont adressé une note récapitulative au directeur de la caisse d'allocations familiales et à la présidente du conseil départemental de Z. Cette note exposait les motifs conduisant à considérer que certains des indus notifiés à Madame X n'étaient pas suffisamment fondés et, en conséquence, portaient atteinte aux droits d'un usager des services publics.

En réponse, le directeur de la CAF a procédé au réexamen du dossier. Il a décidé d'annuler les indus à compter du mois de juillet 2013 au vu des justificatifs de paiement de la CPAM. Toutefois, ces justificatifs couvrent également les mois de mars à septembre 2012 et tendent à prouver la résidence de Madame X durant cette période.

Si la CAF a partiellement fait droit à la demande de la réclamante, une analyse des pièces du dossier devrait également lui permettre d'obtenir ses droits de mars à septembre 2012.

### **Analyse juridique**

#### **S'agissant du revenu de solidarité active (RSA)**

En vertu de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, « *toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre* ».

L'article R. 262-5 dudit code précise que « *pour l'application de l'article L. 262-2, est considérée comme résidant en France la personne qui y réside de façon permanente ou qui accomplit hors de France un ou plusieurs séjours dont la durée de date à date ou la durée totale par année civile n'excède pas trois mois. [...] **En cas de séjour hors de France de plus de trois mois, l'allocation n'est versée que pour les seuls mois civils complets de présence sur le territoire*** ».

#### **S'agissant des prestations familiales (PF)**

En application de l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale, « *toute personne française ou étrangère résidant en France, au sens de l'article L. 111-2-3, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre [...]* ».

L'article R. 512-1 dudit code stipule que « *pour l'application de l'article L. 512-1, est considéré comme résidant en France tout enfant qui vit de façon permanente en France métropolitaine. Est également réputé résider en France l'enfant qui, tout en conservant ses attaches familiales sur le territoire métropolitain où il vivait jusque-là de façon permanente, accomplit, hors de ce territoire [...] un ou plusieurs séjours provisoires dont la durée n'excède pas **trois mois au cours de l'année civile*** ».

#### **S'agissant de l'aide personnalisée au logement (APL)**

Il ressort de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation que « *l'aide personnalisée au logement est accordée au titre de la résidence principale, quel que soit le lieu de son implantation sur le territoire national* ».

L'article R. 351-1 du même code prévoit que « *la notion de résidence principale doit être entendue au sens du logement effectivement occupé au moins **huit mois par an**, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le bénéficiaire ou son conjoint, soit par une des personnes à charge au sens de l'article R. 351-8.* »

#### **S'agissant de la recherche de la preuve**

L'article R. 111-2 du code de la sécurité sociale rappelle que « *la résidence en France peut être prouvée par tout moyen* ».

La circulaire CNAF n°2010-014 relatives aux conditions de résidence en France et d'occupation du logement pour le droit aux prestations légales (Pf) et aux aides au logement souligne la complexité de la recherche de la preuve en la matière :

**« La notion de résidence ou de non résidence s'apprécie à partir d'un faisceau d'indices [...] ;**

*un seul élément de preuve peut donc être insuffisant pour caractériser la résidence ou la non résidence en France, mais de nombreux éléments de preuve sur toute la période contrôlée sont souvent impossibles à réunir ;*

*le contrôle doit être objectif et les conclusions doivent reposer sur un minimum d'éléments pouvant attester de la présence ou de la non présence en France sur l'année civile ;*

**en l'absence d'éléments suffisamment probants de la non résidence en France, il doit être considéré que l'allocataire réside en France ;**

**la charge de la preuve, dès lors que le contrôle s'exerce en cours de droit, incombe à la Caf si elle considère que l'allocataire ne réside pas en France et entend remettre en cause le droit ;**

*une enquête de notoriété doit, à l'occasion d'un contrôle sur place, être menée si les éléments de preuve paraissent insuffisants. La notoriété de situation constitue, comme en matière de situation familiale, un début de preuve. »*

À ce titre, la circulaire recommande notamment de s'appuyer sur « *le domicile principal en France (en fonction des adresses déclarées auprès des différentes administrations, services publics, autres tiers) ; le paiement d'un loyer ; des dépenses diverses en France : fourniture d'énergie, téléphonie, transport, dépenses courantes, retraits d'argent, dès lors qu'elles couvrent une période de six mois au moins et sont significatives (les relevés de compte permettent de vérifier globalement ces éléments) ; le suivi médical en France des membres de la famille* ».

### **Application au cas d'espèce**

Dans son courrier du 22 janvier 2018 à l'attention du Défenseur des droits, le directeur de la CAF de Z estime que « *l'analyse des carnets de santé présentés, ainsi que les attestations de paiement de la sécurité sociale, confirment l'existence d'examens médicaux réguliers à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013* » et retient la présence effective de la famille à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Il n'explique cependant pas pourquoi ces mêmes éléments de preuve ne permettent pas d'établir la résidence de la réclamante durant les mois de mars à septembre 2012.

En l'espèce, Mme X rapporte de nombreuses preuves d'examens médicaux portant sur la période du 15 mars au 29 septembre 2012. Ainsi, à plusieurs reprises, la famille X s'est rendue à des consultations médicales ou en pharmacie près de son domicile de W. Ces éléments permettent d'établir sa résidence sur le territoire de mars à septembre 2012.

Or, la circulaire CNAF n°2010-014 précitée rappelle que les mois complets de présence en France sur l'année civile restent dus, ce qui représente sept mois, de mars à septembre, en 2012.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits recommande à la caisse et au département de réexaminer les droits de la réclamante sur la période litigieuse en considération des éléments de preuve rapportées – identiques à ceux pris en compte pour la période déjà régularisée.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits prend acte de la régularisation du dossier de Mme X à compter du mois de juillet 2013. Il considère néanmoins que la CAF et le Conseil départemental de Z ont commis une erreur manifeste d'appréciation s'agissant de la résidence de la réclamante et de ses enfants pour les mois de mars à septembre 2012. Les conclusions de la CAF et du Conseil départemental portent atteinte aux droits de Mme X pour cette période.

Par conséquent, il décide de recommander au directeur de la CAF et à la présidente du conseil départemental de Z de procéder à un nouvel examen des droits de Madame X et de ses enfants.

Il leur demande de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

---

## **BORDEREAU DE PIÈCES**

---

- Pièce n°1 : Rapports d'enquête CAF
- Pièce n°2 : Notification d'indus
- Pièce n°3 : Décision de rejet du conseil départemental
- Pièce n°4 : Notification de fraude
- Pièce n°5 : Dépôt de plainte
- Pièce n°6 : Autorisation d'instruire la réclamation
- Pièce n°7 : Demande de pièces auprès de la CAF par les services du Défenseur des droits
- Pièce n°8 : Éléments communiqués par les services de la CAF
- Pièce n°9 : Note récapitulative adressée au directeur de la CAF par courrier du 26 octobre 2017
- Pièce n°10 : Courrier de réponse de la CAF à l'attention du Défenseur des droits daté du 22 janvier 2018
- Pièce n°11 : Justificatifs d'examen médicaux entre le 15 mars et le 29 septembre 2012