

Paris, le 27 octobre 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-293

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 procédure pénale et notamment l'article 470 ;

Vu le code pénal et notamment l'article 441-6 ;

Vu le code de sécurité sociale et notamment l'article L. 114-13 ;

Saisi par Madame X qui, après relaxe du tribunal correctionnel, estime ne plus être redevable de l'indu qui lui a été notifié par la caisse d'allocations familiales de Y,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Z à l'audience du 7 novembre 2017.

Jacques TOUBON

**Observations devant le tribunal des affaires de sécurité sociale
de Z en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique n°2011-
333 du 29 mars 2011**

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation de Madame X demeurant à Z.

RAPPEL DES FAITS

L'intéressée indique former un couple avec Monsieur W avec lequel elle a un enfant.

En mai 2011, le couple se sépare. Elle signale ce changement de situation familiale à la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y conformément et perçoit des prestations en conséquence.

À compter du 15 septembre 2013, Mme X et M. W forment de nouveau un couple. Elle en informe la CAF afin que ce changement soit pris en compte pour le calcul de ses prestations.

Le 26 septembre 2013, un agent assermenté de la CAF se rend à son domicile de façon inopinée afin de contrôler sa situation. Toutefois, cette dernière est absente. Le contrôle se tient finalement dans les locaux de la CAF le jour suivant.

À la suite de ce contrôle, elle est suspectée de fraude. Selon l'organisme, elle aurait mensongèrement déclaré qu'elle était séparée de M. W en 2011 afin de percevoir des allocations auxquelles elle savait ne pas pouvoir prétendre.

Par courrier du 23 décembre 2013, la CAF lui notifie un indu de 13.312,36 euros dont le remboursement s'effectue par retenues sur ses prestations à échoir à compter du mois en cours.

Mme X formule un recours, lequel est rejeté par décision du 17 avril 2014.

Le 9 mai 2014, la CAF lui inflige une pénalité administrative d'un montant de 313 euros sur le fondement de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

Concomitamment, l'organisme dépose plainte auprès du procureur de la République de Z et se constitue partie civile afin d'obtenir l'indemnisation de son préjudice.

Mme X est alors poursuivie devant le tribunal correctionnel de Z des chefs de fraude ou fausse déclaration et de fausse déclaration ou déclaration incomplète pour l'obtention de prestations indues versées par un organisme de protection sociale tels que prévus par les articles L. 114-13 du code de la sécurité sociale et 441-6 alinéa 2 du code pénal.

Par jugement du 7 avril 2015, la prévenue est relaxée des faits qui lui sont reprochés. Statuant sur l'action civile, la juridiction déboute également la CAF de Y de sa demande de dommages et intérêts « *du fait de la relaxe des prévenus* ».

Malgré l'absence de recours exercé contre ce jugement, le recouvrement de la dette de la réclamante s'est poursuivie et la pénalité n'a pas été annulée.

Par courrier du 22 mai 2015, le conseil de la réclamante sollicite le remboursement des sommes recouvrées depuis le mois de décembre 2013 ainsi que l'arrêt du recouvrement en cours sur les prestations dues, en s'appuyant sur la décision de relaxe devenue définitive.

Il obtient une réponse négative par courrier du 28 janvier 2016 dans lequel la CAF de Y soutient que « *les indus sont définitifs au sens où la commission de recours amiable a rejeté le 17 avril 2014 la contestation formulée sur le fond [cette décision n'ayant] pas fait l'objet de recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale* ».

L'organisme ajoute qu'« *en ce qui concerne toute demande d'effacement des dettes [...], la CAF ne pourra que s'y opposer au regard de la pénalité administrative notifiée [...]. En effet, l'article L. 333-1 du code de la consommation autorise l'exclusion de tout plan de surendettement des dettes dont l'origine frauduleuse est déterminée par une pénalité [...]. Enfin, l'article L. 553-2 dernier alinéa du code de sécurité sociale interdit toute remise en présence d'une fausse déclaration [...]* ».

C'est dans ce contexte que Mme X sollicite l'aide du Défenseur des droits.

INSTRUCTION

Par courriel du 4 mai 2016, les services du Défenseur des droits ont adressé une demande de réexamen en droit de la situation, de la réclamante à la CAF de Y.

En réponse, l'organisme a rejeté la demande et communiqué le courrier du 28 janvier 2016.

Les services du Défenseur des droits ont décidé alors de saisir le service médiation de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui a confirmé la position de la CAF de Y par courriel du 7 octobre 2016.

Par courrier du 6 janvier 2017, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au directeur de la CAF de Y.

En réponse, les services de l'organisme ont réaffirmé qu'ils étaient fondés à récupérer l'indu mais n'ont pas commenté la note s'agissant de la pénalité administrative. Toutefois, par courrier du 21 juin 2017, la CAF a notifié à la réclamante l'annulation de la pénalité prononcée au motif que « *l'intention frauduleuse est absente* ».

Mme X ayant saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Z du litige, l'audience se tiendra le 7 novembre 2017.

DISCUSSION JURIDIQUE

Conformément à l'article 470 du code de procédure pénale, « *si le tribunal estime que le fait poursuivi ne constitue aucune infraction à la loi pénale ou que le fait n'est pas établi, ou qu'il n'est pas imputable au prévenu, il renvoie celui-ci des fins de la poursuite* ».

En l'espèce, le jugement du tribunal correctionnel de Z du 7 avril 2015, devenu définitif, a relaxé Mme X des fins de la poursuite, laquelle portait sur la « *déclaration mensongère à une administration publique en vue d'obtenir un avantage indu* » et sur une « *fraude ou fausse déclaration pour l'obtention de prestation ou allocation indue versée par un organisme de protection sociale* », faits qui auraient été commis à Z du 1^{er} décembre 2011 au 30 septembre 2013. Sur l'action civile, la CAF a été déboutée de sa demande de réparation du préjudice « *du fait de la relaxe des prévenus* ».

Il résulte de cette décision statuant à la fois sur l'action publique et l'action civile qu'il n'est pas établi que Mme X ait effectué une fausse déclaration concernant sa situation familiale entre les mois de décembre 2011 et septembre 2013.

Aussi, le juge pénal a estimé que la déclaration de séparation n'était ni fausse, ni incomplète, ni frauduleuse dans l'objectif d'obtenir le service de prestations indues par la CAF de Y.

Il a jugé également qu'aucune faute civile n'était, par suite, imputable à l'intéressée.

Dans son courrier du 8 février 2017 au Défenseur des droits, la CAF a estimé toutefois que la « *décision rendue par le tribunal correctionnel ne remet pas en cause le bien-fondé des indus notifiés à Mme X* ». Elle a admis néanmoins que « *cette relaxe remet en tout cas en cause l'idée d'un comportement frauduleux* ».

Pour étayer ses arguments, la CAF a produit une décision du TASS de Z rendue le 7 mars 2013 dans laquelle la juridiction a estimé que si une omission de déclaration de ressources n'était pas considérée comme frauduleuse par la juridiction pénale, la relaxe ne remettait pas nécessairement en cause le bien-fondé de l'indu réclamé par la CAF.

La juridiction a estimé en effet que l'omission de déclaration peut aussi bien résulter d'une fraude que d'une simple erreur, les deux cas emportant nécessairement un versement indu de prestations que l'organisme prestataire était fondé à recouvrer.

Le Défenseur des droits approuve ce raisonnement. Toutefois, au regard des faits de la présente espèce, il ne peut être appliqué de la même façon.

En effet, la remise en cause du caractère frauduleux de la déclaration de séparation de Mme X par le tribunal correctionnel impose de considérer que cette déclaration de changement de situation n'était pas mensongère et qu'en conséquence, aucune fausse déclaration n'a été formulée. La déclaration d'une séparation ne peut en aucun cas résulter d'une erreur de l'allocataire, d'autant qu'il s'agit d'un acte positif et non d'une omission.

La décision du tribunal correctionnel revient à affirmer que Madame X était séparée de son concubin sur la période litigieuse et entraîne la suppression du fait générateur des indus notifiés par la CAF sur la période litigieuse.

Ce jugement correctionnel n'ayant pas été contesté par voie d'appel, il a acquis force de chose jugée et ses effets privent de base légale l'indu notifié par la CAF de Y antérieurement.

En effet, en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée par le juge pénal sur l'action civile, les décisions de la juridiction pénale ont, au civil, autorité absolue à l'égard de tous quant à l'existence du fait incriminé, sa qualification, la culpabilité ou l'innocence de ceux auxquels le fait est imputé (Soc., 2 mars 2016, n°14-14469).

Cette autorité s'étend aux motifs qui sont le soutien nécessaire du chef de dispositif prononçant la décision (Civ. 2^{ème}, 30 juin 2016, n°14-25070, publié au Bulletin).

La cour de cassation juge qu'un organisme de sécurité sociale ne peut, notamment pour obtenir la restitution des sommes qu'il a versées, se prévaloir d'une fraude dont les éléments constitutifs ont fait l'objet d'une décision de relaxe par le juge pénal (Civ. 2^{ème}, 21 sept. 2004, n°03-16847 ; Civ. 2^{ème}, 5 mars 2009, n°07-19733 ; Civ. 2^{ème}, 8 janv. 2015 ; n°13-26633).

En l'espèce, l'autorité de la décision pénale, qui s'attache à ce qui a été définitivement, nécessairement et certainement décidé par le juge répressif sur l'existence du fait qui forme la base commune de l'action civile et de l'action publique, interdit à la CAF de procéder à la récupération des sommes dont elle a fondé le caractère indu exclusivement, et expressément, sur les faits objets de la prévention.

En effet, selon la notification du 23 décembre 2013 les faits qui fondent l'intégralité de l'indu allégué par la CAF, à savoir le changement de situation familiale, sont identiques à ceux dont le juge pénal a vérifié l'existence afin de statuer sur la prévention dont il était saisi. Par suite, ces faits constituent la base commune de l'action pénale et civile en récupération de l'indu.

Dès lors, en application du principe d'autorité de la chose jugée, l'indu se trouve privé de fondement.

Aussi, le Défenseur des droits considère le maintien de la créance comme une atteinte manifeste aux droits de Mme X.

En conséquence, il conviendrait d'admettre que les sommes versées à l'intéressée en considération de son isolement entre les mois de décembre 2011 et septembre 2013 l'ont été à bon droit. Le montant à ce jour recouvré devrait être reversé, sans délai, au bénéfice de cette dernière et la dette pendante annulée.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal

Jacques TOUBON