

Paris, le 16 novembre 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2017-332**

---

**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 et notamment les articles L. 262-2 et suivants et L. 262-52 ;

Vu le code de procédure civile et notamment l'article 9 ;

Vu le code civil et notamment l'article 1353 ;

---

Saisi par Monsieur X qui estime ne pas être redevable de l'indu de revenu de solidarité active, pour un montant total de 32 429,14 euros, réclamé par la caisse d'allocations familiales et le conseil départemental de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z à l'audience du 21 novembre 2017.

Jacques TOUBON

---

**Observations devant le tribunal administratif 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 et Monsieur X.

**RAPPEL DES FAITS**

M. X a entrepris plusieurs activités indépendantes au cours de sa carrière. Il a notamment créé la SCI A le 11 septembre 2000, mise en sommeil à compter du 15 septembre 2006. Il a ensuite créé la SARL B immatriculée le 25 mai 2007. Toutefois, par décision du 5 décembre 2008, le tribunal de commerce de Z a prononcé l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire autorisant « *la poursuite d'activité pour une durée devant expirer au plus tard le 9 février 2009* ». L'immatriculation de la société a été radiée d'office le 23 février 2011 à la suite de la clôture de la procédure de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif. Il a enfin créé la société C le 1<sup>er</sup> avril 2010 dont l'activité a définitivement cessé le 3 octobre 2011 .

Eu égard à cette situation professionnelle procurant des ressources insuffisantes, le 16 janvier 2009, l'intéressé a formulé une demande de RMI dans laquelle il a mentionné son activité indépendante.

Le 20 novembre 2009, il a adressé un formulaire dans lequel il n'a pas indiqué être inscrit au registre du commerce et des sociétés.

Le 16 avril 2010, il a rencontré Mme D, référente « insertion » au sein du conseil départemental de Y pour le versement du RSA. Il a alors signé un contrat d'insertion dans lequel il est fait mention de sa nouvelle activité indépendante avec la création de la société C et d'une nouvelle inscription au registre du commerce et des sociétés au 1<sup>er</sup> avril 2010.

De janvier 2010 à juin 2011, Mme X, a rempli des déclarations de ressources trimestrielles afin d'actualiser ses droits au RSA.

Par courrier du 24 novembre 2012 adressé à Mme X, la CAF de Y l'a interrogée sur la situation de son époux. Cette dernière a renvoyé le formulaire complété en précisant que M. X était travailleur indépendant avec un déficit de 92,48 euros sur l'année.

Lors de sa déclaration de situation du 23 décembre 2012, Mme X a précisé que son époux avait cessé son activité le 30 avril 2011. M. X a confirmé cette déclaration le 23 janvier 2013 lorsqu'il a rempli la demande complémentaire pour les non-salariés en indiquant « *Cessation d'activité le 30 avril 2011 [...] montant du chiffre d'affaire pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 30 avril 2011 : - 8276 euros* ».

Par courrier du 22 février 2013 adressé à Mme X, le conseil départemental a sollicité des justificatifs complémentaires concernant la situation professionnelle de M. X. Le 19 mars 2013, après examen des documents, le Conseil départemental a notifié aux époux X la fin de leurs droits au RSA au motif que « *M. a fait de fausses déclarations lors de l'ouverture du droit – une instruction approfondie a mis en évidence une SARL immatriculée en mai 2007 et une SCI immatriculée en septembre 2000 + la non déclaration de l'entreprise « C » immatriculée en avril 2010* ».

Par courriers des 5 et 12 avril 2013, Mme X a été informée des premiers indus de RSA et primes exceptionnelles de fin d'année pour la période du 1<sup>er</sup> août 2011 au 28 février 2013. Le 6 août suivant, elle était mise en demeure de rembourser les indus susmentionnés.

Par courrier du 13 décembre 2013, le conseil départemental a indiqué reprendre le recouvrement des indus s'élevant à 26 160,12 euros.

La CAF a adressé également un courrier le 5 mars 2014 afin de recouvrer ses propres créances pour un montant total de 6 269,02 euros. Quelques jours plus tard, l'organisme a notifié aux réclamants le montant de la pénalité que le directeur entendait prononcer en raison de la fraude détectée, à savoir 700 euros.

Par courrier de contestation du 17 mars 2014, les réclamants ont expliqué qu'ils n'avaient jamais eu l'intention de dissimuler l'activité indépendante de Monsieur et que leur référente insertion, Mme D, leur aurait conseillé de « *continuer à faire une déclaration trimestrielle* » sans remplir le formulaire d'activité dans l'attente d'une rémunération.

N'ayant obtenu aucune réponse à leurs courriers précédents, les réclamants ont fait appel au médiateur de la CAF par courrier du 21 avril 2014, en vain.

Par courrier du 2 juin 2014, les réclamants ont appris que leur contestation du 17 mars avait été rejetée au motif qu'elle n'était pas accompagnée de pièces justificatives et que la CAF n'avait pu déterminer si les réclamants contestaient l'indu ou la fraude.

Par courrier du 2 septembre 2014, le conseil départemental a écrit aux réclamants que « *Mme D avait bien connaissance de [l'] activité commerciale de prêt à porter, laquelle était bien mentionnée sur [les] contrats d'insertion. Ce n'est pas tant cette activité (société C) que vous auriez dû également déclarer à la CAF qui pose problème, mais l'existence de deux autres sociétés non déclarées dans votre demande de RMI de janvier 2009 [...]* ».

Dans un courrier du 17 novembre 2014, la CAF a semblé contredire les propos du conseil départemental en précisant : « *ce qui vous a été reproché par le conseil général, c'est d'avoir dissimulé à la CAF le commerce de votre époux de 2010 à 2011* », à savoir l'activité C.

Par courrier du 26 novembre 2014, M. X a renvoyé la CAF vers le conseil départemental, lequel a reconnu sa bonne foi s'agissant de l'activité non déclarée C, en vain.

Par courrier du 20 janvier 2015, les intéressés ont fait l'objet d'une contrainte s'agissant du paiement de la pénalité. Ils ont alors saisi le TASS de Z d'une opposition à contrainte par courrier du 20 janvier 2015, en dehors du délai de recours, entraînant l'irrecevabilité de leur opposition.

Une nouvelle contrainte leur a été délivrée par la CAF le 17 juin 2016. Ils ont saisi le TA de Z d'une opposition à contrainte dans le délai imparti. L'audience se tiendra le 21 novembre 2017. La CAF de Y a présenté son mémoire en défense.

Les réclamants ont exprimé leur incompréhension vis-à-vis des dettes réclamées étant donné qu'ils ne percevaient aucune ressource durant la période litigieuse – janvier 2009 à avril 2013. Ils estiment être de bonne foi et réfutent la qualification frauduleuse des faits ainsi que la pénalité administrative prononcée à leur encontre. C'est pourquoi ils ont saisi le Défenseur des droits de leur litige.

Ils ont en outre alerté sur leur particulière vulnérabilité en précisant que 47 euros sont retenus sur la pension d'invalidité de Madame en remboursement de leurs dettes et que Monsieur demeure sans ressources.

Par courriel du 15 février 2017, les services du Défenseur des droits ont interrogé le service médiation administrative de la CAF de Y. Ces derniers ont apporté les éléments demandés le 14 mars 2017.

Le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au Président du Conseil départemental et au Directeur de la CAF de Y le 30 octobre 2017.

### **CADRE ET ANALYSE JURIDIQUES**

La chronologie des faits précitée révèle **l'erreur manifeste d'appréciation de la CAF et du Conseil départemental** s'agissant de la situation des époux X.

En effet, les faits litigieux ont été qualifiés de fausses déclarations bien que le conseil départemental ait admis la bonne foi des réclamants (1). En outre, cette qualification a entraîné le prononcé et le recouvrement d'une pénalité sans fondement ni respect des procédures (2). Enfin, les réclamants sont redevables d'une dette non motivée pour un montant total de 32 429,14 euros (3).

#### **1) Sur la qualification irrégulière de « fausses déclarations »**

Il résulte de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles que, pour être qualifiés de fausse déclaration ou d'omission délibérée, les faits litigieux doivent avoir été commis avec l'intention de percevoir des prestations auxquels les mis en cause savent ne pas pouvoir prétendre.

En l'espèce, lors de sa demande d'ouverture de droits au RMI du 16 janvier 2009, M. X arrivait au terme de son activité indépendante dans la SARL B pour laquelle le tribunal de commerce de Z avait prononcé l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire autorisant « *la poursuite d'activité pour une durée devant expirer au plus tard le 9 février 2009* ». Il ne dégagait aucun revenu ni de cette activité ni de la SCI A mise en sommeil à compter du 15 septembre 2006.

De bonne foi, M. X n'a pas jugé opportun de reporter les numéros d'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS) de ses deux sociétés dans le formulaire rempli le 20 novembre 2009 étant donné qu'il n'exerçait plus aucune activité indépendante depuis septembre 2006 et février 2009. Aussi, le Défenseur des droits estime que cette déclaration ne peut lui être raisonnablement reprochée.

Le 16 avril 2010, lors de son entretien avec Mme D, référente insertion au Conseil départemental, il a clairement fait mention de sa nouvelle société C créée le 1<sup>er</sup> avril 2010. Son numéro d'inscription au RCS apparaît dans le contrat d'insertion. Le Conseil départemental reconnaît d'ailleurs que M. X n'a pas dissimulé son activité indépendante par courrier du 2 septembre 2014.

De son côté, Mme X ne mentionne aucun changement dans sa propre situation, laquelle n'a pas évolué. Elle continue donc à déclarer trimestriellement que ni elle ni son époux ne perçoivent de ressources étant donné que les bilans comptables des sociétés de son époux se révèlent déficitaires.

Or, l'article L. 262-2 dudit code dispose que « *toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active* ».

En l'espèce, que M. X ait ou non exercé une activité indépendante, ses ressources étaient inférieures au revenu garanti entre janvier 2009 et avril 2013.

Aussi, la CAF et le Conseil départemental ne rapportent aucune preuve s'agissant de l'intention des réclamants de percevoir des prestations auxquels ils savaient ne pas pouvoir prétendre.

En effet, l'erreur de déclaration s'agissant de l'activité indépendante de Monsieur ne modifie pas l'appréciation des ressources du couple et leurs droits au RSA étant donné que cette activité n'a pas permis à ce dernier de s'octroyer un revenu.

En conséquence, le Défenseur des droits considère que les époux X n'ont pas perçu indument le RSA et que la qualification des faits est dépourvue de base légale.

## **2) Sur le prononcé irrégulier de la pénalité**

Le Défenseur des droits observe que la pénalité de 700 euros majorée est infondée.

D'une part, comme démontré, la qualification de fausse déclaration ne repose sur aucune base légale étant donné que les réclamants ont déclaré leurs situations professionnelles de bonne foi pour percevoir des prestations auxquelles elles ouvraient droit.

D'autre part, l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles dispose qu'« aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans [...] ».

En l'espèce, la dernière société de M. X a définitivement cessé son activité le 3 octobre 2011.

Or, la pénalité a été prononcée par courrier du 2 juin 2014 (**pièce n°29**), soit plus de deux années après le terme de la situation professionnelle litigieuse. Les faits étant prescrits au jour du prononcé de la sanction, la pénalité apparaît donc irrégulière.

## **3) Sur l'absence de motivation des indus notifiés**

Au total, ce sont 32 429,14 euros d'indus notifiés aux réclamants (26 160,12 euros de créances pour le conseil départemental et 6 269,02 euros pour la CAF) lesquels n'ont pas été justifiés.

En effet, ni la CAF ni le Conseil départemental n'apportent la preuve que les réclamants percevaient des revenus supérieurs au montant du revenu garanti durant la période litigieuse.

Dans son mémoire en défense du 8 décembre 2016, l'organisme maintient la qualification de fraude des réclamants sans tenir compte des ressources effectives perçues par ces derniers : « *Bien qu'il s'agisse de déficits enregistrés, Monsieur avait pour obligation de les déclarer* », aux mépris des conditions d'attribution du RSA définies aux articles L. 262-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Or, les articles 9 du code de procédure civile et 1353 du code civil établissent le régime applicable en matière de preuve de l'indu. En vertu de ces dispositions, « *il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention* ». En tout état de cause, « *celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation* ».

En conséquence, la CAF et le Conseil départemental sont tenus de prouver, par tous moyens, que M. X percevait des ressources supérieures au revenu minimal garanti entre janvier 2009 et avril 2013 afin de justifier l'indu réclamé.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que la CAF et le Conseil départemental de Y ont commis une erreur manifeste d'appréciation s'agissant des déclarations de situation professionnelle des époux X. Il estime que les agissements de la CAF et du Conseil départemental de Y portent atteinte aux droits des époux X.

Par conséquent, il conviendrait d'admettre que les sommes versées aux intéressés l'ont été à bon droit. Le montant à ce jour recouvré devrait être reversé, sans délai, au bénéfice de ces derniers 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

<b>BORDEREAU DE PIÈCES</b>
----------------------------

- Pièce n°1 :** Extrait Kbis SCI A
- Pièce n°2 :** Extrait Kbis SARL B
- Pièce n°3 :** Décision du tribunal de commerce de Z en date du 9 décembre 2008
- Pièce n°4 :** Extrait Kbis société C
- Pièce n°5 :** Demande de RMI – 16 janvier 2009
- Pièce n°6 :** Demande d'informations RSA – 6 novembre 2009
- Pièce n°7 :** Contrat d'insertion – 16 avril 2010
- Pièce n°8 :** Déclarations trimestrielles de janvier 2010 à juin 2011
- Pièce n°9 :** Contrôle ressources et situation – 24 novembre 2012
- Pièce n°10 :** Déclaration de situation – 23 décembre 2012
- Pièce n°11 :** Demande complémentaire pour les non-salariés – 23 janvier 2013
- Pièce n°12 :** Courrier du conseil départemental – 22 février 2013
- Pièce n°13 :** Décision de rejet du conseil départemental – 19 mars 2013
- Pièce n°14 :** Notifications d'indus par courrier de la CAF – 5 et 12 avril 2013
- Pièce n°15 :** Courrier du conseil départemental – 13 décembre 2013
- Pièce n°16 :** Courrier de la CAF – 5 mars 2014
- Pièce n°17 :** Notification d'une fraude – 7 mars 2014
- Pièce n°18 :** Recours des époux X – 17 mars 2014
- Pièce n°19 :** Saisine du médiateur de la CAF – 21 avril 2014
- Pièce n°20 :** Rejet du recours des allocataires par la CAF – 2 juin 2014
- Pièce n°21 :** Courrier du conseil départemental – 2 septembre 2014
- Pièce n°22 :** Courrier de la CAF – 17 novembre 2014
- Pièce n°23 :** Courrier des allocataires à la CAF – 26 novembre 2014
- Pièce n°24 :** Procédure de contrainte s'agissant de la pénalité
- Pièce n°25 :** Mémoire en défense de la CAF – 8 décembre 2016
- Pièce n°26 :** Échanges entre le service médiation de la CAF et les services du Défenseur des droits
- Pièce n°27 :** Courriers au Président du Conseil départemental et au Directeur de la CAF de Y datés du 30 octobre 2017
- Pièce n°28 :** Documents comptables de M. X
- Pièce n°29 :** Notification de pénalité