

Paris, le 20 juin 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-184

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 la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990, article 3-1 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, article 8 ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, articles 1^{er} et 2 ;

Vu le code civil, articles 2224 et 2232 ;

Vu le code de la consommation, article L. 333-1 ;

Vu le code de la sécurité sociale, articles L. 114-17, L. 355-3, L. 553-2 et D. 553-1 ;

Vu la lettre-réseau CNAF n°2015-046 du 5 mars 2015 ;

Saisi par Madame X qui estime que le traitement de son dossier par la caisse d'allocations familiales de Y porte atteinte à ses droits d'usager d'un service public et constitue une discrimination en raison de sa situation de famille ;

Décide de recommander à la CAF :

- d'écarter la lettre-réseau CNAF n°2015-046 du 5 mars 2015 en raison de son illégalité, de la discrimination indirecte engendrée par son application et de la violation des articles 8 de la CEDH et 3-1 de la CIDE ;

- de respecter les dispositions prévues aux articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale.

Et lui 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 situation de Madame X, enregistrée au sein des services de la caisse d'allocations familiales de Y (CAF) sous le numéro 0&&&&.

RAPPEL DES FAITS

L'intéressée a perçu à tort des prestations familiales de la part de la CAF. Ces indus ont été qualifiés de frauduleux, ce qui a été confirmé par décisions de justice.

L'organisme a procédé au recouvrement des créances par retenues sur les prestations versées à l'allocataire.

Cette dernière vit seule avec ses quatre enfants scolarisés, à charge. Mensuellement, elle perçoit une allocation de retour à l'emploi versée par Pôle emploi à hauteur de 497 euros en moyenne, 175 euros de pension alimentaire ainsi que 157,50 euros de prestations familiales (allocations familiales, de logement familial et complément familial après retenue de 500 euros), soit un total moyen de 829,50 euros. Ses charges de logement s'élèvent à 756,40 euros.

En février 2017, lorsque la commission fraude de la CAF s'est réunie afin de statuer sur les modalités de remboursement des créances, le montant total des indus s'élevait à 32 782,63 euros.

En considération du caractère frauduleux des créances, la CAF a calculé un plan de remboursement en divisant le montant total de ces indus par 48 mois, obtenant ainsi des mensualités de 795 euros – à savoir, 683 euros, en récupération des indus, majorés de 112 euros, en récupération de la pénalité administrative infligée.

Compte-tenu des retenues appliquées, la réclamante s'est trouvée dans l'incapacité d'honorer son loyer. Cette dernière ainsi que ses quatre enfants sont désormais menacés d'expulsion.

C'est dans ces conditions que Madame X a saisi le Défenseur des droits, par l'intermédiaire de son délégué territorial.

Celui-ci a pris l'attache du service médiation de la CAF en demandant l'application d'un plan de remboursement personnalisé conforme à l'alinéa 3 de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale ainsi qu'aux modalités de calcul explicitées à l'article D. 553-1 du même code et supportable par l'allocataire.

À la suite de cette intervention, la CAF a accepté de diminuer la retenue effectuée sur les prestations de Madame X à hauteur de 500 euros par mois – 450 euros étant affectés au remboursement des indus et 50 euros au paiement de la pénalité.

INSTRUCTION

N'ayant pu obtenir l'application d'un plan de remboursement personnalisé conforme aux dispositions précitées, le délégué territorial a transféré la réclamation de l'allocataire au siège du Défenseur des droits.

Par courrier du 5 mars 2018, le Défenseur des droits a sollicité le réexamen en droit de la situation de Madame X en application des articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale.

En réponse, la directrice de la CAF a indiqué que le caractère frauduleux des indus en cours de recouvrement permettait à la caisse d'augmenter le montant des retenues sur prestations afin d'obtenir le remboursement intégral des indus et le paiement de la pénalité dans un « *délai raisonnable* » fixé à 48 mois. Elle précise qu'il s'agit de « *marquer une différence avec les plans de remboursement appliqués aux allocataires de bonne foi* », qu'« *à cet effet, un cadrage national est proposé, qui peut servir de ligne directrice aux politiques locales, mais auquel il peut être dérogé* ».

DISCUSSION JURIDIQUE

La différenciation des modalités de remboursement, selon l'origine frauduleuse ou non de la créance, est contraire aux dispositions du code de la sécurité sociale **(1)**. Elle est également constitutive d'une discrimination indirecte en raison de la situation de famille **(2)**. Enfin, elle entre en contradiction avec la convention européenne des droits de l'homme **(3)** et la convention internationale des droits de l'enfant **(4)**.

1) L'illégalité des modalités de remboursement appliquées à Mme X

Il résulte de l'alinéa 3 de l'article L. 553-2 du code de sécurité sociale que :

« Dans des conditions définies par décret, les retenues [sur les prestations à venir], ainsi que celles mentionnées aux articles L. 835-3 et L. 845-3 du présent code et L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation, L. 821-5-1 du présent code et L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, sont déterminées en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales, à l'exception de celles précisées par décret. »

Pour la mise en œuvre de cet alinéa, le calcul des retenues mensuelles applicables est détaillé à l'article D. 553-1 du code précité.

La combinaison de ces deux articles a pour objectif d'adapter le plan de remboursement des créances détenues par les CAF aux capacités financières des allocataires débiteurs et à leur situation de famille, de sorte qu'ils conservent des moyens suffisants pour vivre.

Ainsi, dans le cas d'espèce, les retenues de Madame X devraient être fixées au minimum forfaitaire, à savoir 45 euros, étant donné que son revenu mensuel pondéré est égal à 164 euros [R = 497 (Pôle emploi) + 657,50 (prestations familiales) + 175 (pension alimentaire) - 756,40 (loyer) = 573,1 euros / N = 3,5 parts].

Toutefois, l'annexe de la lettre-réseau n°2015-046 du 5 mars 2015 de la direction des politiques familiale et sociale de la CNAF intitulée « *Fiche descriptive cadrage plan de remboursement* », présente un tableau préconisant un délai maximal d'étalement du remboursement de la dette selon le montant de celle-ci et écarte, de fait, l'application du plan de remboursement personnalisé tel que décrit précédemment. Par exemple, les indus frauduleux d'un montant supérieur à 25 744 euros doivent être recouverts dans un délai maximal de 48 mois.

L'annexe précise que la décision fixant le plan de remboursement peut être adaptée « *au contexte du cas (montant et type de prestations versées, situation de la famille, séparation sans participation du membre du couple ne percevant pas de prestation...)* : l'important [étant]

de se rapprocher du nombre de mensualités prévues afin de garantir un recouvrement efficace et de maintenir une différence entre les indus suite à erreur de bonne foi ».

Or, ici, les indus s'élèvent à 32 782,63 euros, lesquels doivent être, selon les modalités de calcul exposées dans cette annexe, remboursés dans un délai approchant les 48 mois, ce qui porte le montant des retenues mensuelles à 683 euros (32 782,63 euros / 48 mois) au lieu de 45 euros, hors remboursement de la pénalité.

Le cas d'espèce permet de démontrer la contrariété de cette annexe aux dispositions du code de la sécurité sociale, lesquelles n'introduisent aucune exception ni dérogation en considération de l'origine frauduleuse de la créance.

Aussi, l'application de cette annexe doit être écartée en raison de son illégalité et de son caractère non réglementaire.

Le Défenseur des droits a dénoncé ces pratiques dans son rapport « *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?* » publié au mois de septembre 2017. En effet, outre les atteintes à la dignité de Madame X et ses enfants, il convient d'entrevoir le coût social de telles pratiques. Ne disposant plus du reste à vivre pour régler les dépenses liées à son logement, la réclamante est aujourd'hui menacée d'expulsion.

Le Défenseur des droits entend rappeler que l'application d'un plan de remboursement personnalisé n'est pas un traitement de faveur réservé aux allocataires de bonne foi. Il s'agit de la stricte application des dispositions du code de la sécurité sociale permettant le calcul des capacités financières du débiteur afin d'optimiser le recouvrement d'une dette dans le respect de la dignité de ce dernier.

2) La caractérisation d'une discrimination indirecte en raison de la situation de famille de Madame X

L'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précise que « *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa [en l'espèce, la situation de famille], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* ».

Depuis la modification apportée par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016, le champ des discriminations prohibées dans ce cadre a été élargi au domaine de la protection sociale¹.

En l'espèce, si elle apparaît neutre en apparence, l'application du barème spécifique de recouvrement des indus qualifiés de frauduleux lèse les allocataires dont la situation de famille impose des dépenses quotidiennes et charges plus importantes qu'un autre foyer, constitué, par exemple, de personnes sans enfant.

En outre, si la volonté de procéder au recouvrement des indus qualifiés de frauduleux dans un délai raisonnable est objectivement justifiée par un but légitime, les moyens mis en œuvre pour réaliser ce but ne sont ni nécessaires ni appropriés.

¹ Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, art. 2, 3°.

Comme pour les indus détectés à la suite d'une erreur de l'organisme ou d'une erreur de l'allocataire, le recouvrement doit s'effectuer dans le respect des droits de l'utilisateur en tenant compte de la situation de famille et de la capacité financière de celui-ci.

L'on rappellera à ce titre que les situations de fraude sont déjà traitées de manière dérogatoire. En effet, l'origine frauduleuse de la dette empêche, par exemple, l'organisme d'octroyer une remise de dette à l'allocataire². Le traitement différencié de la fraude provient également de la prescription applicable aux faits³, des pénalités administratives pouvant être infligées⁴ ou encore de l'exclusion des procédures de surendettement⁵.

Ici, la diminution des retenues effectuées sur les prestations de Madame X de 795 euros à 500 euros par mois en février 2018 ne procède d'aucun calcul prenant en compte la situation de famille de l'intéressée et ses capacités financières. Aussi, les retenues prélevées sur les prestations de Madame X ne sont pas appropriées.

Seule l'application de l'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale permet une réelle adaptation du plan de remboursement à la situation de famille, le calcul ainsi effectué est d'ailleurs susceptible d'évoluer au fil des mois et des années durant lesquels le remboursement s'effectue.

Au regard de ces éléments, le caractère discriminatoire du barème préconisé par lettre-réseau CNAF n°2015-046 du 5 mars 2015 est établi.

3) Le non-respect de la vie privée et familiale de Madame X par la CAF

En application de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), « 1. *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.* 2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi [...]* ».

En l'espèce, la CAF de Y a écarté le dispositif législatif relatif au recouvrement des indus de prestations sociales afin d'appliquer une instruction interne aux CAF préconisant un barème spécifique en cas d'indus frauduleux.

En l'espèce, ce barème a pour conséquence le calcul de retenues sur prestations disproportionnées compte-tenu de la situation de famille et financière de l'allocataire.

Aussi, son application porte atteinte à la vie privée et familiale de Madame X ainsi qu'à son domicile, cette dernière n'étant plus en mesure de subvenir aux besoins quotidiens de sa famille et à ses charges de logement.

En outrepassant le dispositif législatif relatif au recouvrement des indus tel que prévu par le code de la sécurité sociale, la CAF mise en cause viole l'article 8 de la CEDH.

4) Le non-respect de l'intérêt supérieur des enfants de Madame X par la CAF

L'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 26 janvier 1990 implique pour les États parties que : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux,*

² CSS, art. L. 553-2, al. 5.

³ CSS, art. L. 355-3 al. 1^{er} et code civil, art. 2224 et 2232.

⁴ CSS, art. L. 114-17.

⁵ Code de la consommation, art. L. 333-1, 3^o.

des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Selon cette obligation internationalement reconnue, le Comité des droits de l'enfant a rappelé que « *Chaque institution ou organe législatif, administratif ou judiciaire est tenu de se conformer au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en se demandant systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par ses décisions et ses actes – par exemple, par une loi ou une politique proposée ou déjà en vigueur, une mesure administrative ou une décision judiciaire, y compris celles qui n'intéressent pas directement les enfants mais peuvent avoir des répercussions sur eux* »⁶.

Depuis le 18 mai 2005⁷, la Cour de cassation reconnaît l'applicabilité directe de l'article 3-1 relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont d'ailleurs eu l'occasion d'écarter l'application d'une disposition législative en se fondant sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ainsi, l'intérêt de l'enfant constitue une référence normative sur laquelle la CAF peut s'appuyer pour écarter l'application d'un texte, comme l'annexe de la lettre-réseau précitée.

En tout état de cause, le Défenseur des droits considère l'annexe de cette instruction contraire à l'article 3-1 de la CIDE. L'origine frauduleuse des créances ne peut permettre à une CAF de modifier les modalités de remboursement applicables et de réduire le reste à vivre arbitrairement.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que le traitement du dossier de Madame X par la CAF de Y porte atteinte aux droits de l'allocataire et de ses quatre enfants.

Par conséquent, il décide de recommander à la CAF de Y :

- d'écarter la lettre-réseau CNAF n°2015-046 du 5 mars 2015 en raison de son illégalité, de la discrimination indirecte engendrée par son application et de la violation des articles 8 de la CEDH et 3-1 de la CIDE ;
- de respecter les dispositions prévues aux articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale.

Il demande à l'organisme 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

⁶ Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 29.

⁷ Cass. civ. I, 18 mai 2005, n° de pourvoi : 02-16336, Bull., 2005, I, n° 211, p. 179 ; Cass. civ. I, 18 mai 2005, n° de pourvoi : 02-20613, Bull. 2005, I, n° 212 p. 180.