

Paris, le 15 octobre 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-040

---

**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 l'article 1355 du Code civil ;

Vu le principe de l'autorité absolue de la chose jugée au pénal sur le civil ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à la contestation d'indus de prestations familiales et de RSA consécutive à un jugement de relaxe prononcé en sa faveur par le tribunal correctionnel de Z ;

Recommande :

- à la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y d'annuler les indus objet des préventions pour lesquelles Madame X a été relaxée par jugement du tribunal correctionnel de Z du 27 mai 2019 ;

- à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) de modifier le document « *Information technique* » en date du 18 juillet 2018, ayant pour objet le « *réexamen des dossiers fraude* », afin qu'en cas de jugement de relaxe non spécialement motivé rendu au profit d'un allocataire, la CAF tienne pour inexistant le fait incriminé et annule l'indu en résultant.

La Défenseure des droits, demande à la CAF de Y et à la CNAF de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

---

## **Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 333-2011 du 29 mars 2011**

---

Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à la contestation d'indus de prestations familiales et de RSA, à la suite d'un jugement de relaxe prononcé en sa faveur par le tribunal correctionnel de Z.

### **Faits**

Madame X a eu deux enfants jumeaux, nés le 23 mars 2009, avec Monsieur A. Le couple n'a jamais vécu ensemble, mais il est arrivé à Monsieur A de rendre visite à ses enfants chez leur mère.

Monsieur A n'ayant plus de domicile fixe, Madame X a accepté qu'il élise domicile chez elle pour la réception de ses courriers administratifs.

La caisse d'allocations familiales (CAF) a alors remis en cause sa qualité de parent isolé, et le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de Z, par jugement du 28 octobre 2014, a confirmé cette position ainsi que les indus en résultant pour les périodes de mars 2011 à janvier 2013, et d'août 2012 à janvier 2013, pour un montant total de 11.919,75 euros.

La réclamante a demandé à Monsieur A d'élire domicile au CCAS de W, ce que celui-ci a fait le 9 mai 2018.

Entre-temps la CAF, considérant que la réclamante avait continué de vivre maritalement avec Monsieur A – ou repris la vie commune - et faussement déclaré vivre seule, a généré deux nouveaux indus de prestations familiales et de RSA : pour la période de février 2014 à juin 2016, à hauteur d'une somme de 16.651,10 euros, et pour celle de janvier 2017 à avril 2018, à hauteur d'une somme de 9.595,46 euros.

La qualification de fraude a été retenue, et Madame X a été citée à comparaître 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, faits prévus par l'article 441-6, alinéa 2, du code pénal.

Les périodes et sommes visées par les chefs de prévention sont les suivantes :

- du 2 février 2014 au 30 juin 2016, pour 16.651,10 euros
- du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 30 avril 2018, pour 9.595,46 euros.

Par jugement du 27 mai 2019, Madame X a été relaxée par le tribunal correctionnel des faits qui lui étaient reprochés.

Statuant sur l'action civile, la juridiction a débouté la CAF de Y, partie civile, de ses demandes de dommages et intérêts et visant à ce que soient ordonnées des mesures de publicité du jugement à intervenir.

Forte de cette décision de relaxe devenue définitive, Madame X a sollicité de la CAF qu'elle en tire toutes les conséquences de droit.

Faute d'obtenir de l'organisme la réponse attendue, elle a saisi le Défenseur des droits.

### **Instruction de la réclamation**

A la suite de l'intervention du Défenseur des droits, la CAF de Y a indiqué annuler la qualification de fraude, en conséquence de quoi la prescription appliquée à la récupération des indus a été ramenée à deux ans et la majoration des retenues sur prestations effectuées dans le cadre du plan de remboursement reversée à Madame X, à hauteur de 7 212,80 euros, le 14 octobre 2019.

La CAF a cependant considéré que les indus ne devaient pas être annulés - en l'absence de motivation du jugement de relaxe sur l'existence d'une vie maritale, et faute par l'intéressée d'avoir saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale pour contester une telle vie – et annoncé que la récupération des sommes trop-perçues se poursuivrait.

Après avoir obtenu du greffe du tribunal correctionnel la communication des notes de l'audience ayant conduit au jugement de relaxe, et de l'avocat de Madame X les pièces versées aux débats, les services du Défenseur des droits, constatant que la défense de l'intéressée avait consisté exclusivement à établir l'absence de vie maritale, ont considéré que le juge pénal avait, implicitement mais nécessairement, prononcé la relaxe en raison du défaut de vie maritale et, par suite, des fausses déclarations objets de la prévention.

Ils ont donc sollicité de la CAF de Y qu'elle annule les indus visés par les chefs de prévention dont Madame X avait été relaxée.

La CAF, puis la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), ont fait connaître aux services du Défenseur les droits les raisons pour lesquelles elles estimaient ne pas devoir annuler les indus litigieux.

Dans le cadre de ces échanges, à la demande du Défenseur des droits, la CNAF a communiqué un document établi par ses soins intitulé « *Information technique* », daté du 18 juillet 2018 et diffusé auprès des directions des CAF et des centres de ressources. Ce document, ayant pour objet le « *réexamen des dossiers fraude* », détermine notamment les modalités suivant lesquelles un dossier « fraude » doit être réexaminé à la suite d'un jugement de relaxe de l'allocataire.

Par courrier du 29 juin 2020, les services du Défenseur des droits ont adressé à la CAF de Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels ils estimaient que l'absence d'annulation des indus objet des préventions pour lesquelles Madame X a été relaxée, portait atteinte à son droit d'usager d'un service public.

Cette note a été envoyée, par un courriel du même jour, au service médiation de la CNAF.

En réponse la CAF de Y, par courrier du 20 juillet 2020, a fait savoir les motifs pour lesquels elle décidait de maintenir les indus.

### **Analyse juridique**

Les motifs pour lesquels la CAF, appuyée par la CNAF, refuse l'annulation des indus, sont les suivants :

- le jugement de relaxe n'étant pas motivé, il y a lieu de considérer que le tribunal s'est prononcé sur le seul défaut d'élément intentionnel (fraude) et non sur l'existence/ou non d'une vie maritale, élément matériel de l'infraction ;
- Madame X n'a pas saisi le tribunal des affaires de sécurité sociales – aujourd'hui pôle social du tribunal judiciaire – pour contester l'existence d'une vie commune et les indus générés en conséquence ;

- la décision de retenir la vie de couple est devenue définitive une fois le délai de recours devant ce tribunal expiré, et la répétition des indus n'a pas fait partie des demandes formées par la CAF devant le tribunal correctionnel au titre des intérêts civils.

Par ailleurs, le document « *Information technique* » diffusé par la CNAF auprès des CAF, sur lequel s'appuie l'organisme, indique :

*« (...) S'il y a relaxe, cela implique qu'il n'y a pas fraude. Le dossier est alors reliquidé afin que l'indu éventuel soit notifié hors notion de fraude. La nouvelle liquidation dépendra de la teneur du jugement. En effet, la question qui se pose est celle de savoir si l'indu doit être totalement annulé. Il est difficile de donner une réponse générale.*

- *Si la relaxe ne porte que sur la notion de fraude, l'indu doit être maintenu mais dans l'historique (la prescription) de deux ans.*
- *Si le jugement porte également une appréciation sur le fait reproché, alors l'indu doit être reconsidéré.*

*« A titre d'exemple, si une fraude porte sur une vie maritale non déclarée, et que le jugement indique qu'il n'y a pas de vie maritale, l'indu doit être annulé. Par conséquent en cas de relaxe, les dossiers doivent être étudiés au cas par cas pour déterminer la suite qui doit être donnée au traitement de la créance : maintien ou suppression totale ou partielle (...) ».*

La Défenseure des droits ne partage pas cette analyse.

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 en ce qui concerne ce qui a été nécessairement jugé quant à l'existence du fait incriminé, sa qualification, la culpabilité ou l'innocence de ceux auxquels le fait est imputé (Cass, Soc., 2 mars 2016, pourvoi n°14-14469 ; Civ., 2<sup>ème</sup>, 3 mai 2006, pourvoi n°05-11339, Bull. II, n° 112).

Cette autorité s'étend aux motifs qui sont le soutien nécessaire du chef de dispositif prononçant la décision (Cass, Civ. 2<sup>ème</sup>, 30 juin 2016, pourvoi n°14-25070, publié au bulletin des arrêts de la cour de cassation ; Civ. 3 octobre 2013, pourvoi n°12-24451).

La Cour de cassation juge qu'un organisme de sécurité sociale ne peut, notamment pour récupérer 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<sup>ème</sup>, 21 septembre 2004, pourvoi n°03-16847 ; Civ. 2<sup>ème</sup>, 5 mars 2009, pourvoi n°07-19733 ; Civ. 2<sup>ème</sup>, 8 janvier 2015, pourvoi n°13-26633).

En l'espèce, les faits qui fondent l'intégralité des indus allégués par la CAF – fausse déclaration de vie seule/dissimulation d'une vie maritale - sont identiques à ceux dont le juge pénal a vérifié l'existence pour statuer sur la prévention dont il était saisi. Par suite, ces faits constituent la base commune de l'action pénale et de l'action civile en récupération de l'indu.

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 (dissimulation d'une vie maritale) qui forme la base commune de l'action civile et de l'action publique, interdit à la CAF de procéder à la récupération de sommes dont elle a fondé le caractère indu exclusivement sur le fait objet de la prévention.

L'absence de motivation explicite du jugement correctionnel sur l'inexistence d'une vie maritale, ne paraît pas de nature à lever cette interdiction.

En effet et en premier lieu, la jurisprudence semble considérer qu'une action civile ne peut se fonder sur des faits visés par une prévention ayant donné lieu à un jugement de relaxe, lorsque l'absence de justification de ces faits constitue le soutien nécessaire, fût-il implicite, de cette décision (Civ. 1<sup>ère</sup>, 3 février 1976, pourvoi n°74-13931 ; Bull. I n° 48 ; Civ. 2<sup>ème</sup>, 21 mai 2015, pourvoi n°14-18339, Bull.II, n° 119 : pour des faits ayant donné lieu à un acquittement).

A l'occasion d'une affaire dans laquelle une assurée avait été relaxée des chefs d'escroquerie et d'usage de faux passeport pour bénéficier de prestations sociales, au seul motif « *qu'il ne résulte pas du dossier que le prévenu se soit rendu coupable des faits qui lui sont reprochés* », la cour de cassation, pour juger qu'une cour d'appel avait à bon droit retenu l'autorité de la chose jugée pour rejeter la demande de l'organisme en paiement des sommes correspondantes, a énoncé (arrêt du 8 janvier 2015, pourvoi numéro 13-26633) :

*« (...) attendu que l'autorité de la chose jugée au pénal s'étend aux motifs qui sont le soutien nécessaire du chef de dispositif prononçant la relaxe ;*

*« Et attendu qu'ayant relevé que les faits invoqués par la caisse au soutien de son action, qui se résument en ce que Mme X... aurait, en faisant état d'un passeport qui n'était pas le sien, effectué des déclarations mensongères et ainsi obtenu de façon injustifiée la prise en charge de ses frais de santé, étaient compris dans les faits énumérés dans la prévention sous laquelle cette dernière avait été poursuivie devant le tribunal correctionnel, la cour d'appel a exactement retenu que la demande formée par la caisse se heurtait à l'autorité de la chose déjà jugée (...) ».*

La solution ainsi retenue devrait conduire à considérer, en l'espèce, que la CAF nonobstant l'absence de motivation précise du jugement pénal sur la vie maritale, ne peut maintenir un indu reposant sur les faits énumérés dans la prévention - la fausse déclaration de vie seule - sous laquelle Madame X a été poursuivie.

Cette solution est particulièrement justifiée, en l'espèce, si on l'apprécie à la lumière des dispositions instituant les motifs de relaxe.

En vertu de 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 ».

Trois cas de relaxe sont ainsi prévus, dont l'examen au regard des circonstances de l'espèce, conduit à considérer que c'est nécessairement l'absence d'une vie maritale dissimulée qui a déterminé le tribunal correctionnel :

- le fait poursuivi constitue une infraction prévue par l'article 441-6 al. 2 du code pénal ;
- il n'est pas débattu que les déclarations de vie seule visées par la prévention sont imputables à la réclamante, qui a elle-même rempli les formulaires de déclaration ;
- c'est donc nécessairement l'absence d'établissement du fait reproché – fausse déclaration de vie seule et donc, en creux, existence d'une vie maritale dissimulée – qui a conduit le juge pénal à prononcer une décision de relaxe.

De fait, les éléments de la procédure pénale confortent ce constat.

Le tribunal correctionnel a énoncé : « *il ressort des éléments du dossier et des débats qu'il convient de relaxer X.....* ».

Or, il ressort de la note d'audience et des pièces versées aux débats par Madame X, que celle-ci pour se défendre des faits dont elle était prévenue, a exclusivement fait valoir l'absence de

vie maritale avec Monsieur A. Elle n'a, à aucun moment, « plaidé » l'absence d'élément intentionnel, c'est-à-dire d'intention d'obtenir des prestations sociales de façon indue.

Les débats ont uniquement porté sur la contestation de la vie commune, laquelle constitue à la fois l'élément matériel de l'infraction et le fait fondant les indus litigieux.

Par suite, « *les éléments du dossier et des débats* » qui ont conduit le juge pénal à prononcer la relaxe, s'entendent nécessairement des éléments invoqués par Madame X, visant à établir l'absence de vie commune avec Monsieur A.

Aussi, il y a lieu de considérer que la relaxe prononcée et le rejet des demandes au titre de l'action civile, reposent sur la négation d'une telle vie, qui avait été retenue par la CAF pour fonder les indus.

En application du principe de l'autorité de la chose jugée par le juge pénal sur l'action civile, les indus doivent être considérés comme inexistantes, et l'allocataire rétablie dans ses droits.

Enfin, il convient de préciser que la circonstance que Madame X n'a pas saisi la juridiction de la sécurité sociale pour contester les indus litigieux, n'est pas de nature à faire échec au principe de l'autorité absolue de la chose jugée par le juge pénal sur le civil.

En effet, en premier lieu, il relevait de l'office du juge pénal dans le cadre de l'examen de l'élément matériel de l'infraction (fausse déclaration de vie seule), d'apprécier l'existence d'une vie maritale.

Par ailleurs, le juge pénal peut parfaitement, s'il est saisi de faits dont l'existence ne peut plus être contestée par la voie d'une action civile, considérer dans le cadre de l'examen d'une infraction que ces faits – qui constituent l'élément matériel de l'infraction – ne sont pas établis. Sa décision, en vertu de l'autorité de la chose jugée au pénal sur civil, interdit alors de se prévaloir de ces faits au civil, quel que soit l'objet de l'action : réparation, répétition d'un indu (Civ., 2<sup>ème</sup>, 21 mai 2015, pourvoi n°14-18339, Bull. II, n° 119).

Ces observations appellent une modification du document « *Information technique* » diffusé par la CNAF au sein de son réseau, quant à la portée à attribuer à un jugement de relaxe non spécialement motivé sur les faits constituant la base commune de l'infraction et de l'indu. Dans cette hypothèse, le fait incriminé qui fonde l'indu, doit être tenu pour inexistant, et l'organisme n'est plus fondé, alors, à récupérer l'indu qu'il lui appartient d'annuler.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Recommande à la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y d'annuler les indus objet des préventions pour lesquelles Madame X a été relaxée par jugement du tribunal correctionnel de Z du 27 mai 2019 ;
- Recommande à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) de modifier le document « *Information technique* » en date du 18 juillet 2018, ayant pour objet le « réexamen des dossiers fraude », afin qu'en cas de jugement de relaxe non spécialement motivé rendu au profit d'un allocataire, la CAF tienne pour inexistant le fait incriminé, et annule l'indu en résultant.

La Défenseure des droits, demande à la CAF de Y et à la CNAF de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON