

Paris, le 6 octobre 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-258

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 les articles 1240 et 1241 du code civil ;

Vu les articles L. 262-2, R. 262-5 et R. 262-37 du code de l'action sociale et des familles ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative à un indu de prestations (revenu de solidarité active) d'un montant de 11 143,15 euros, notifié le 2 décembre 2019 par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, au motif qu'il n'a pas respecté la condition de résidence sur le territoire national à compter du 29 décembre 2016 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal administratif de Z conformément à l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Claire HÉDON

Observations devant le Tribunal administratif de Z au titre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le 1^{er} mars 2021, le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X demeurant en Espagne, d'une réclamation relative à un indu de prestations notifié par la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y fondé sur la résidence de l'intéressé hors de France, à compter du 29 décembre 2016.

Faits et procédure d'instruction :

Monsieur X a bénéficié, de décembre 2017 à octobre 2019, du revenu de solidarité active (Rsa) compte tenu du montant de ses ressources ainsi que de la composition de son foyer.

Le 10 février 2017, Monsieur X a déclaré à la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y son déménagement en Espagne à compter du 29 décembre 2016.

Par courrier du 2 décembre 2019, et au motif qu'il n'aurait pas respecté la condition de résidence en France exigée pour la perception du Rsa, la Caf de Y a notifié à Monsieur X un indu d'un montant de 11 143,15 euros portant rappel du Rsa indûment versé depuis le 29 décembre 2016 et l'a informé qu'en cas de contestation de sa part, « *le délai de recours [était] de deux mois à partir de la date de cet avis :*

- *Auprès de la Caf pour les allocations familiales, l'aide personnalisée au logement et le revenu de solidarité active « activité »*
- *Auprès du Conseil général pour le revenu de solidarité active « socle », devant la commission départementale d'aide sociale pour le revenu minimum d'insertion ».*

En l'absence de précision, par la caisse, de la différence existant entre le Rsa « activité » et le Rsa « socle », Monsieur X a, par erreur, contesté ladite notification d'indu auprès de la Caf par courrier du 31 décembre 2019, faisant valoir qu'il avait informé l'organisme de son changement de situation et de son déménagement en Espagne le 29 septembre 2016 et que, malgré cette information, la Caf avait poursuivi le versement de son Rsa et l'envoi de divers courriers adressés à son domicile à l'étranger.

Le 20 août 2020, la paierie du département de Y a notifié à Monsieur X un avis de somme à payer.

Le recours en contestation de Monsieur X est, néanmoins, resté sans réponse de la Caf et du département de Y.

En conséquence, le 18 septembre 2020, il a saisi le tribunal administratif de Z d'une requête visant à obtenir l'annulation de l'indu notifié le 2 décembre 2019.

Au soutien de sa requête, Monsieur X se prévaut de la responsabilité de la caisse dans le versement indu des prestations de Rsa aux motifs qu'il a déclaré son changement d'adresse à compter du 29 décembre 2016 auprès de la Caf par courrier du 10 février 2017, que la caisse lui a successivement adressé des courriels et courriers postaux sur lesquels figuraient son adresse en Espagne, et qu'elle a continué à lui verser les prestations litigieuses malgré la connaissance de sa résidence hors de France.

C'est dans ces conditions qu'il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Dans le cadre de l'instruction du dossier, les services du Défenseur des droits ont sollicité les observations de la Caf par courriel du 1^{er} avril 2021.

Par courriel de réponse du 3 mai 2021, l'organisme a communiqué les conclusions qu'il a produites dans le cadre de l'instance en cours ainsi que les pièces au soutien de celles-ci, par lesquelles il souligne l'absence de recours administratif préalable obligatoire auprès des services du département et conclut au rejet du recours de Monsieur X en application de l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles.

Compte tenu des éléments communiqués, la Défenseure des droits a décidé de présenter des observations devant le tribunal administratif de Z, appelé à examiner le litige lors de son audience du 11 octobre 2021.

Analyse juridique :

L'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *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 du même code dispose 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**. Les séjours hors de France qui résultent des contrats mentionnés aux articles L. 262-34 ou L. 262-35 ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du code du travail ne sont pas pris en compte dans le calcul de cette durée.*

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. ».

L'article R. 262-37 du même code dispose que « *Le bénéficiaire de l'allocation de revenu de solidarité active est **tenu de faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation toutes informations relatives à sa résidence**, à sa situation de famille, aux activités, aux ressources et aux biens des membres du foyer ; il doit faire connaître à cet organisme tout changement intervenu dans l'un ou l'autre de ces éléments.* ».

Par ailleurs, en application de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que « *Tout paiement indu de revenu de solidarité active est récupéré par l'organisme chargé du service de celui-ci ainsi que, dans les conditions définies au présent article, par les collectivités débitrices du revenu de solidarité active* », la caisse d'allocations familiales (Caf) et le Conseil départemental apparaissent fondés à récupérer les sommes trop perçues par un allocataire lorsque celui-ci ne remplit plus les conditions pour son attribution.

Il convient cependant de rappeler que la responsabilité des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole est susceptible d'être engagée chaque fois que ceux-ci manquent aux obligations qui leur incombent dans l'exécution de leurs missions de service public.

En matière de responsabilité civile et aux termes des articles 1240 et 1241 du code civil, il en va ainsi, tout particulièrement, en cas de manquement aux obligations d'information (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752) et de conseil ou encore en cas de retard (Soc., 22 mai 1997, pourvoi n° 95-20.582) ou d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations.

Dans ces cas, la caisse de sécurité sociale qui, par sa faute, cause à un assuré social un préjudice est tenue de le réparer (Soc., 17 octobre 1996, n° 94-13.097).

Dans son rapport annuel 2017, la Cour de cassation a d'ailleurs souligné que le développement de la responsabilité civile des organismes doit être salué, dans la mesure où le caractère d'ordre public qui s'attache généralement aux règles du droit de la sécurité sociale interdit d'en écarter l'application en raison des fautes commises par l'organisme dans ses rapports avec l'utilisateur.

Par ailleurs, en matière de récupération d'indus, le Conseil d'Etat reconnaît, depuis longue date, la négligence de l'administration, constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, dans le fait de maintenir un versement indu et en tardant à réclamer les sommes trop perçues et ce même lorsque la créance n'est pas encore prescrite (CE, 12 octobre 2009, n° 300300).

Il a récemment rappelé en matière de récupération de pension de réversion, que « *la perception, indue, par M. B de sa pension de réversion après son remariage résulte **pour partie de l'abstention de la caisse, pendant plus de dix années, de s'informer du changement de sa situation familiale et de l'insuffisance des informations qu'elle lui a transmises sur les conséquences d'un tel changement*** », que « *compte tenu de cette carence, sur laquelle la caisse n'apporte pas de justification sérieuse, et de l'importance des sommes en cause* », il y a lieu de réparer le préjudice subi en réduisant la somme due (CE, 7^e et 2^e ch. Réunies, 4 mars 2021, n° 433653).

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé récemment, dans un arrêt de chambre du 26 avril 2018 (*Čakarević c. Croatie* requête n° 48921/13), que l'organisme qui ne porte pas à la connaissance de la personne concernée les dispositions légales ou réglementaires sur lesquelles se fonde une décision de remboursement de sommes indues commet une erreur susceptible d'engager sa responsabilité civile.

Dans cet arrêt, elle a également considéré que l'office de l'emploi croate avait violé l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme en demandant le remboursement d'indemnités chômage versées à tort durant 3 ans à la requérante.

La Cour a considéré que la requérante, « *qui était au chômage et en mauvaise santé, n'a **rien fait pour induire en erreur l'office de l'emploi quant à sa situation. Ce sont les autorités elles-mêmes qui par erreur lui ont versé des indemnités pendant environ trois ans au-delà de la période prévue par la loi. Or, c'est à Mme Čakarević seule qu'il a été demandé de redresser la situation [...]*** », alors même qu'elle n'avait pas été informée de dispositions légales ou réglementaires pouvant limiter son droit aux prestations, lesquelles constituaient ses seuls moyens de subsistance, et qu'elle pouvait légitimement espérer continuer à bénéficier de telles prestations.

La Cour a déduit de cette situation qu'en demandant le remboursement des sommes versées à tort « *les autorités nationales ont violé ses droits **en lui faisant supporter une charge individuelle excessive*** ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que compte tenu de son départ à l'étranger le 29 décembre 2016, Monsieur X ne remplissait plus les conditions prévues par les articles L. 262-2 et R.262-5 du code de l'action sociale et des familles, permettant la perception du RSA.

Toutefois, le traitement de son dossier par la Caf et le Conseil départemental de Y appelle les observations suivantes.

Il convient, tout d'abord, de préciser que Monsieur X a rempli l'obligation de déclaration prévue par l'article R. 262-37 du code de l'action sociale et des familles, en informant, à plusieurs reprises, la Caf de Y de son changement de résidence, comme en atteste le courrier du 10

février 2017, et qu'en l'absence de réponse de la Caf, il a, malgré son changement de résidence, légitimement pu croire qu'il pouvait continuer à bénéficier de cette prestation.

Il ressort également des informations transmises par la chef du service Allocation Rsa du Conseil départemental de Y, et notamment d'une note interne saisie par la contrôleuse, dans le dossier de l'allocataire, que la Caf de Y avait connaissance de cette information susceptible d'influer sur ses droits de l'allocataire, que ce changement de situation n'a néanmoins été signalé au sein de la caisse que le 22 novembre 2019, soit 32 mois après l'envoi par Monsieur X du courrier du 10 février 2017, et que malgré cette information, la Caf a continué à verser le Rsa à l'intéressé tout en lui adressant, parallèlement, des courriers à l'étranger sans qu'aucune réponse ne lui soit apportée à son courrier du 10 février 2017.

Il en résulte que le versement indu de prestations à Monsieur X résulte du seul retard de la caisse dans l'exploitation de l'information relative au changement de résidence de l'allocataire, des négligences multiples commises quant au traitement de son dossier et à l'absence de réponse de la caisse à ses sollicitations, lesquels sont constitutifs d'une faute de nature à engager sa responsabilité.

Par ailleurs, il n'est guère contestable qu'au vu des éléments présentés, les défaillances commises par la caisse ont généré l'indu de 11 143, 15 euros que Monsieur X est dans l'incapacité de rembourser, et que la demande du Conseil départemental, tendant au remboursement intégral de l'indu, qui plus est, en une seule fois comme le sollicite l'avis de somme à payer, lui cause un préjudice financier direct et certain.

En effet, Monsieur X se trouve actuellement dans une situation financière délicate. Étant actuellement hébergé chez ses parents et sans ressources depuis la fin de ses droits au chômage en mars 2021, la récupération de la somme de 11 143,15 euros par la caisse aggraverait sa précarité financière lui faisant porter une charge individuelle excessive.

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère que l'indu de prestations, d'un montant de 11 143,15 euros, notifié le 2 décembre 2019 à Monsieur X, par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, ainsi que son recouvrement par le Conseil départemental de Y, portent atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale et lui causent un préjudice financier de nature à justifier une réparation intégrale du préjudice à hauteur de l'indu notifié.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal.

Claire HÉDON