

Paris, le 29 juillet 2021

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-162

---

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

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

Vu les articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X qui estime avoir subi un préjudice du fait des modalités de recouvrement de l'indu frauduleux, notifié le 9 octobre 2018, par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, portant rappel des prestations familiales indûment versées au titre de la période allant d'octobre 2016 à septembre 2018 ;

Décide de recommander à la Caf de Y d'appliquer les articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale en d'écartant les lettres-réseaux CNAF n° 2015-046 du 5 mars 2015 et n° 2018-043 du 5 juillet 2018 contraires à la réglementation en matière de récupération d'indus et aux articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) et de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

La Défenseure des droits demande à la Caf de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessous dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

---

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

---

Le 13 janvier 2020, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X concernant les modalités de recouvrement de l'indu frauduleux, notifié le 9 octobre 2018, par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, portant rappel des prestations familiales indûment versées au titre de la période allant d'octobre 2016 à septembre 2018.

### **Faits et procédure d'instruction :**

Par courrier du 9 octobre 2018, la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y a notifié à Madame X un indu, d'un montant de 23 434,99 euros, fondé sur une suspicion de fraude visant une non-déclaration de vie maritale, entre octobre 2015 et octobre 2018, ainsi qu'une dissimulation de ressources.

Par courrier du 29 octobre 2018, Madame X a saisi la commission de recours amiable (CRA) et le conseil départemental afin de contester la qualification de fraude retenue à son encontre.

Par courrier complémentaire du 2 janvier 2019, la commission administrative de lutte contre la fraude de la Caf a levé la prescription biennale, portant la dette à la somme de 31 971,84 euros, correspondant aux prestations familiales indûment versées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Une pénalité financière d'un montant de 1 000 euros a, ensuite, été notifiée à Madame X par courrier du 12 février 2019, maintenue par décision du 13 mars 2019.

Des remises de dette ont successivement été refusées à Madame X.

Toutefois, cette dernière persiste à contester tant la notion de fraude retenue à son encontre que les retenues effectuées par la caisse en remboursement de sa dette.

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

Par courriel du 19 février 2020, les services du Défenseur des droits ont pris l'attache du service de médiation de la Caf de Y afin que leur soient communiqués le rapport d'enquête du contrôleur assermenté ainsi que les modalités de récupération de l'indu.

Par courriel de réponse du 9 mars 2020, le médiateur de la Caf de Y a communiqué aux services du Défenseur des droits le rapport d'enquête, dressé le 3 septembre 2018, ainsi que les observations de la caisse sur ce dossier.

Il en résulte que Madame X était connue de celle-ci en tant que célibataire avec quatre enfants à charge, âgés de 2, 6, 11 et 14 ans, mais que le contrôle a établi qu'elle vivait maritalement avec Monsieur Z, père de ses quatre enfants, depuis au moins octobre 2015 (date du retour de celui-ci en France), les revenus de ce dernier de 2013 à 2015 n'ayant pu être déterminés par le contrôleur, en l'absence d'établissement de déclaration fiscale pour son activité à l'étranger.

Il est également apparu concernant Madame X qu'à la suite d'un contrôle fiscal, ses revenus de 2013 à 2015 ont été rectifiés à la hausse, sans qu'elle en ait informé la caisse.

Ses ressources apparaissant supérieures au plafond d'attribution des prestations servies, l'ensemble de celles-ci a été recalculé sur la base d'un couple en tenant compte des revenus rectifiés fiscalement pour Madame X et Monsieur Z.

Toutefois, les modalités de récupération de l'indu n'ayant pas été précisées par le médiateur de la Caf, les services du Défenseur des droits ont réitéré leur demande d'information par courriel du 10 mars 2020.

En réponse, le médiateur a communiqué, le 1<sup>er</sup> avril 2020, les courriers des 15 avril 2019 et 31 juillet 2019 adressés à Madame X lui notifiant, au titre de la retenue, la somme de 674,47 euros sur ses prestations à échoir par application de la circulaire CNAF LR2015/046 et refusant sa demande de remise de dette.

Au regard du caractère lacunaire de la réponse communiquée et du montant de la somme retenue, les services du Défenseur des droits ont saisi, de nouveau, le médiateur de la Caf, le même jour, afin de rappeler les dispositions des articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale et que soient communiquées, de manière détaillée, les modalités de calcul du plan de recouvrement personnalisé (PRP) appliqué à l'allocataire.

En réponse, le médiateur a justifié, le 20 mai 2020, le montant de la retenue appliquée par le fait que « *Lorsque les dossiers sont qualifiés de frauduleux par la commission administrative comme pour le cas présent, la Caf applique les modalités de recouvrement préconisées par la Cnaf dans les lettres-réseau 2015-046 et 2018-43 qui prévoient un remboursement sur 48 mois maximum* » puis a communiqué, à la suite d'une nouvelle demande du 25 mai 2020, les lettres-réseau précitées par courriel du 4 juin 2020.

Considérant que les dispositions précitées du code de la sécurité sociale n'avaient pas été appliquées à la situation de Madame X, le Défenseur des droits a, par courrier du 16 novembre 2020, transmis par voie dématérialisée à l'organisme mis en cause, invité celui-ci à réexaminer la situation de l'intéressée au regard du droit applicable en la matière, aux fins de voir écarter l'application des lettres-réseaux CNAF précitées et de recalculer le PRP en fonction de sa situation familiale et financière.

Ce courrier, dont l'accusé de réception informatique est parvenu aux services du Défenseur des droits le jour même, est resté sans réponse de la part de la Caf de Y.

C'est la raison pour laquelle, le 8 avril 2021, le Défenseur des droits a adressé à l'organisme mis en cause une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait que les modalités de récupération appliquées par l'organisme, au visa des lettres-réseaux CNAF précitées, à Madame X, mais également à d'autres assurés placés dans la même situation, portait atteinte à leurs droits d'usager d'un service public à voir respecter les dispositions relatives à la récupération d'indus.

Ces observations sont, à ce jour, restées sans réponse de la part de la Caf de Y.

### **Analyse juridique :**

Le Défenseur des droits considère que l'application, par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, d'une différenciation dans les modalités de remboursement d'indu, selon l'origine frauduleuse ou non de la créance, est, non seulement, contraire aux dispositions du code de la sécurité sociale (I), mais entre également en contradiction avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (II) et la Convention internationale des droits de l'enfant (III).

I. La contrariété des modalités de remboursement appliquées par la Caf de Y avec les dispositions légales et réglementaires

L'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable en l'espèce, issue de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 et non-modifié en substance par les lois ultérieures, dispose que « *Tout paiement indu de prestations familiales est récupéré, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, par retenues sur les prestations à venir ou par remboursement intégral de la dette en un seul versement si l'allocataire opte pour cette solution. A défaut, l'organisme payeur peut, dans des conditions fixées par décret, procéder à la récupération de l'indu par retenues sur les échéances à venir dues soit au titre de l'allocation de logement mentionnée à l'article L. 831-1, soit au titre de l'aide personnalisée au logement mentionnée à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, soit au titre des prestations mentionnées aux titres II et IV du livre VIII du présent code, soit au titre du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles.* [...] »

*Dans des conditions définies par décret, les retenues mentionnées au premier alinéa, 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 [...] ».*

Il résulte de cet article qu'il appartient à l'organisme chargé de recouvrer les prestations familiales indûment versées d'établir, en cas de prestations à venir, un plan de recouvrement personnalisé (PRP).

Ce PRP, dont la formule de calcul est strictement définie par l'article D. 553-1 du code de la sécurité sociale, doit tenir compte de la composition de la famille de l'allocataire, de ses ressources, de ses charges de logement et des prestations servies par l'organisme débiteur de prestations familiales.

Si les dispositions précitées ne mentionnent pas en tant que telle de « garantie de reste à vivre », il n'en demeure pas moins que la combinaison de ces deux articles a, manifestement, 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.

Il convient d'ajouter, à cet égard, que les dispositions applicables en matière de surendettement, prévoient s'agissant des modalités de remboursement des dettes, que « *Pour l'application des dispositions des articles L. 732-1, L. 733-1 ou L. 733-4, le montant des remboursements est fixé, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce que la part des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité* » (article L. 731-1 du code de la consommation). L'article L. 731-2 précise que « *La part des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé. Les conditions de prise en compte et d'appréciation de ces dépenses par le règlement intérieur de chaque commission sont précisées par la voie réglementaire. En vue d'éviter la cession de la résidence principale, le montant des remboursements peut, avec l'accord du débiteur et dans des limites raisonnables, excéder la somme calculée par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des dispositions des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail* ».

Il convient de relever qu'en dépit de la différence entre la récupération d'indus frauduleux et la situation de surendettement, ces dispositions, qui reposent sur une inspiration commune visant à garantir un reste à vivre, prennent en compte un nombre de charges plus important et correspondant davantage à la réalité de la vie quotidienne, et qui sont, ainsi, de nature à préserver davantage un reste à vivre décent pour les débiteurs.

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.

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 ».

La lettre-réseau n° 2018-043 du 5 juillet 2018 de la direction des politiques familiale et sociale de la CNAF, intitulée « *1<sup>ère</sup> révision dans le cadre de la démarche qualité intégrée du référentiel PM241 Gérer les créances* », prévoit dans son point 2.5 relatif au renouvellement des indicateurs de performance pour la révision 2018 du processus et plan d'action d'accompagnement que « *la performance du recouvrement s'apprécie désormais, tant au niveau national qu'au niveau local, sur la base de deux indicateurs :*

- *Le taux de recouvrement réel des indus « standard » (non-frauduleux) à 24 mois*
- *Le taux de recouvrement réel des indus frauduleux à 48 mois (...)* ».

En prévoyant un délai maximal d'étalement du remboursement de la dette en fonction de son origine frauduleuse, les lettres-réseaux CNAF n° 2015-046 et n° 2018-043 écartent, de fait, l'application du plan de recouvrement personnalisé tel que prévu par le code de la sécurité sociale.

Le non-respect des dispositions législatives et réglementaires par la lettre-réseau n° 2015-046 du 5 mars 2015 de la direction des politiques familiale et sociale de la CNAF a déjà été souligné par le Défenseur des droits dans son rapport « *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?* » publié en 2017.

Dans sa décision n° 2018-184, le Défenseur des droits avait également recommandé à une Caf, qui refusait d'appliquer les modalités de calcul prévues par le code de la sécurité sociale et se bornait à appliquer les instructions de la lettre-réseau CNAF n° 2015-046 du 5 mars 2015, d'écartier ladite lettre-réseau en raison de son illégalité et de la violation des articles 8 de la CESDH et 3-1 de la CIDE et de se conformer aux dispositions des articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale. En l'espèce, les dispositions précitées du code de la sécurité sociale ne semblent pas avoir été appliquées à la situation de Madame X.

En effet, selon les éléments du dossier, les retenues pratiquées sur les prestations à échoir de Madame X devraient représenter 35% de celles-ci, son revenu mensuel pondéré étant égal à 482,54 euros [R = 1899,91 euros (salaire de Monsieur Z) + 1328,97 euros (prestations familiales) – 1298,74 euros (loyer) = 1930,14 euros / N = 4 parts].

Or, les indus s'élèvent à 31 971,84 euros, lesquels doivent être, selon les modalités de calcul exposées dans les lettres-réseaux, remboursés dans un délai maximum de 48 mois, ce qui porte le montant des retenues mensuelles à 674,47 euros (32 374,59 / 48) au lieu de 465,14 euros (35% des 1328,97 euros de prestations servies), remboursement de la pénalité comprise.

Aux regard des dispositions du code de la sécurité sociale précitées, le caractère frauduleux de la créance de Madame X ne paraît, cependant, pas permettre à la Caf de Y de retenir un montant exorbitant de prestations dues, comme le prévoient des instructions de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) contraires aux dispositions légales et réglementaires.

Une telle pratique a, par ailleurs, pour conséquence d'aggraver la précarité de cette allocataire ainsi que celle de ses quatre enfants.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits considère que l'application des lettres-réseaux précitées à la situation de Madame X, mais également à d'autres allocataires placés dans la même situation, porte atteinte à leurs droits d'usagers du service public de voir appliquer strictement les dispositions du code de la sécurité sociale définissant les modalités de calcul des recouvrement d'indus.

## II. Le non-respect de la vie privée et familiale de Madame X par la Caf de Y

En droit interne, le droit de mener une vie familiale normale constitue un principe général du droit (CE, Ass., 8 décembre 1978, Gisti,) et revêt le caractère d'un droit fondamental de valeur constitutionnelle (Cons. const., 13 août 1993, déc. n° 93-325).

En droit européen, le droit au respect de la vie privée et familiale est garanti à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH). Il prévoit qu'« *il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit [au respect de la vie privée et familiale] que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* ».

À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est venue préciser que l'appréciation du caractère nécessaire des mesures incriminées dans une société démocratique revenait à examiner « *si les motifs invoqués pour les justifier étaient pertinents et suffisants, et si elles étaient proportionnées aux buts légitimes poursuivis* » (CEDH, 25 février 1997, Z c. Finlande, n° 22009/93, §94).

En l'espèce, il apparaît que la Caf de Y a écarté le dispositif législatif relatif au recouvrement des indus de prestations sociales afin d'appliquer des instructions internes des organismes servant des prestations familiales, lesquelles préconisent un barème spécifique en cas d'indus frauduleux, privant la réclamante d'une partie de ses ressources, l'empêchant ainsi de mener une vie familiale normale, cette dernière n'étant plus en mesure de subvenir aux besoins quotidiens de sa famille et à ses charges de logement. Cette ingérence paraît dépourvue de base légale en ce que les lettres réseaux précitées sont elles-mêmes contraires aux dispositions législatives et réglementaires applicables, portant, ainsi, atteinte aux dispositions de l'article 8 précitées.

## III. Le non-respect de l'intérêt supérieur des enfants de Madame X par la Caf de Y

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*

*des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »<sup>1</sup>.*

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 »<sup>2</sup>.*

Depuis le 18 mai 2005, 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 les lettres-réseaux précitées.

Le Défenseur des droits considère que les lettres-réseaux CNAF n° 2015-046 du 5 mars 2015 et n° 2018-043 du 5 juillet 2018 sont contraires à l'article 3-1 de la CIDE. En effet, il apparaît que l'origine frauduleuse des créances ne peut en tant que telle permettre à une Caf de modifier les modalités de remboursement applicables et réduire substantiellement le reste à vivre d'une famille, portant ainsi atteinte à l'intérêt supérieur des enfants de Madame X en privant leur mère d'une partie de ses ressources financières, donc de moyens pour subvenir à leurs besoins élémentaires et fondamentaux et au développement dans un environnement sûr.

\* \* \*

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

- Recommande à la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y de se conformer à la réglementation en matière de récupération d'indus en appliquant les articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale et en écartant les lettres-réseaux CNAF n° 2015-046 du 5 mars 2015 et n° 2018-043 du 5 juillet 2018, par ailleurs contraires aux articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) et de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) ;
- Demande à la Caf de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

---

<sup>1</sup> Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §29.

<sup>2</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 18 mai 2005, n° 02-20.613, Bull.2005, I, n° 212 p. 180.