

Paris, le 15 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-275

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 le code civil ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative aux indus qualifiés de frauduleux qui lui ont été notifiés par la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y, pour un montant total de 14 230,29 euros, assortis d'une pénalité financière de 1 000 euros, qu'elle estime constitutifs d'une atteinte à ses droits d'usagère du service public de la sécurité sociale ;

Décide de présenter les observations complémentaires suivantes devant le tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON

Observations complémentaires devant le tribunal administratif de Z présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011- 333 du 29 mars 2011

Rappel des faits et instruction de la réclamation

À la suite d'un contrôle de sa situation par la CAF de Y en février 2018, l'organisme a reproché à Madame X de ne pas avoir déclaré des dons provenant de son entourage familial, lesquels auraient augmenté ses ressources.

Le temps de l'instruction de son dossier, les prestations qu'elle percevait ont été suspendues dans leur intégralité. Ce n'est que onze mois après le contrôle que la réclamante a reçu les conclusions de l'enquête.

Le 15 janvier 2019, la CAF de Y lui a ainsi notifié un trop-perçu de 8 716 euros de revenu de solidarité active (RSA), d'allocation de logement sociale (ALS), d'allocation de logement familiale (ALF) ainsi que de prime d'activité, prestations perçues entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018, au motif de l'omission de déclaration des aides financières versées par sa mère.

Le 31 juillet 2019, la réclamante a été informée de la qualification de fraude retenue à son encontre, pour fausse déclaration, et qu'une pénalité financière de 1 000 euros était prononcée de ce chef.

Le 21 août 2019, Madame X a contesté cette qualification précisant n'avoir jamais commis de manœuvres frauduleuses, les aides de sa mère ayant servi uniquement à son entreprise.

En effet, elle a expliqué qu'elle n'avait pas conscience que les sommes versées par sa mère pour son entreprise devaient faire l'objet d'une déclaration auprès de la CAF.

En dépit de ces éléments, sa demande de remise de dette a été rejetée le 4 septembre 2019 par la CAF et une mise en demeure lui a été adressée le 5 novembre suivant.

Par courrier du 5 décembre 2019, elle a été informée que la commission administrative du 26 juin 2019 avait levé la prescription biennale et révisé son dossier de janvier à décembre 2016. Un nouvel indu de 7 648,38 euros a ainsi été ajouté à celui du 15 janvier 2019.

Le 22 décembre 2019, l'intéressée a alors contacté la médiatrice de la CAF.

Plusieurs courriers de la CAF, adressés les 31 décembre 2019, 1^{er} février 2020, 28 février 2020, 31 mars 2020 et 30 avril 2020 ont rappelé à Madame X qu'elle devait « adresser ce mois-ci la somme de 5 176, 89 euros ».

Le 19 août 2020, elle a reçu un courrier de la CAF lui précisant, cette fois, qu'elle était redevable de plusieurs dettes pour un montant total de 14 230,29 euros « conformément aux notifications qui lui ont été adressées et auxquelles elle n'aurait pas donné suite ».

Depuis cette date, l'allocataire ne perçoit plus aucune prestation de la CAF de Y, ses nouvelles demandes de prestation n'ayant pas abouti en raison des sommes réclamées.

Afin de recouvrer les sommes litigieuses, une saisie sur son salaire est effectuée chaque mois à hauteur de 60 euros.

C'est dans ce contexte que Mme X a saisi le Défenseur des droits.

Postérieurement à cette saisine, la réclamante a réceptionné un avis des sommes à payer daté du 1^{er} septembre 2020 (référence 2020-10109-1) en vue du recouvrement forcé de la créance de 2 471,49 euros de RSA puis une relance le 14 octobre 2020.

Par courrier du 26 octobre 2020, elle a demandé que le recouvrement de cette créance soit suspendu au motif, notamment, qu'elle avait été avisée de cette dette par message électronique et qu'elle avait été, à tort, qualifiée de frauduleuse.

Enfin, le 8 février 2021 une contrainte de 5176,89 euros au titre de ses indus de prime d'activité, d'allocation de logement familiale et de prime exceptionnelle de fin d'année lui a été notifiée, à laquelle elle s'est opposée devant le tribunal administratif de Z par courrier du 15 février 2021.

Le 5 janvier 2023, les services du Défenseur des droits ont adressé à la CAF de Y une note récapitulant les éléments de fait de droit au regard desquels la Défenseure des droits était susceptible de considérer qu'en l'absence de preuve d'une intention de l'allocataire, l'organisme social n'était pas fondé à réclamer des sommes versées plus de deux années avant la notification en application de la prescription biennale. Par ailleurs, il a été relevé l'absence répétée de prise en considération, par la caisse, des demandes de médiation de l'allocataire.

Ce courrier étant resté sans réponse, la Défenseure des droits a, par sa décision n°2023-066, présenté des observations devant le tribunal administratif de Z.

Par courrier du 8 décembre 2023, le tribunal administratif de Z a informé Madame X et la Défenseure des droits que le tribunal était susceptible de relever d'office le moyen tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour statuer sur l'opposition à la contrainte émise le 8 février 2021, en tant qu'elle porte sur des indus d'allocation de logement qui ont été mis à la charge de Madame X par une décision du 15 janvier 2019.

Analyse juridique

La loi Elan du 23 novembre 2018 a unifié les règles de contentieux en matière d'aides au logement : aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS).

En effet, l'article L. 825-1 du code de la construction et de l'habitation, applicable à compter du 1^{er} janvier 2020, dispose, désormais, que « *Sous réserve des dispositions de l'article [L. 114-17 du code de la sécurité sociale](#) qui attribuent au tribunal de grande instance désigné en application de l'article [L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire](#) la compétence pour connaître des contestations relatives aux pénalités prononcées en cas de fraude, les recours dirigés contre les décisions prises en matière d'aides personnelles au logement et de primes de déménagement par les organismes mentionnés à l'article [L. 812-1](#) sont portés devant la juridiction administrative* ».

Dans sa décision du 7 avril 2023 (n°457507), le Conseil d'Etat a précisé les modalités d'application dans le temps de ces dispositions.

Il juge que les litiges relatifs à la récupération des indus d'allocation de logement intervenus avant le 1^{er} janvier 2020 restent soumis au contentieux général de la sécurité sociale et doivent ainsi être portés devant le juge judiciaire, même si, après cette date, la caisse d'allocations familiales (CAF) a pris de nouvelles décisions portant sur ces mêmes indus.

Dans sa décision du 9 octobre 2023 (n°4281), le Tribunal des conflits a apporté davantage de précision sur la juridiction compétente, en présence d'un recours formé à l'encontre d'un indus d'allocations logement notifié antérieurement au 1^{er} janvier 2020 mais pour lesquels la Caf a délivré une contrainte postérieurement à cette date.

Le Tribunal des conflits considère qu'il résulte de l'article L. 825-1 du code de la construction et de l'habitation, que les recours formés contre les décisions des organismes payeurs prises avant le 1^{er} janvier 2020 relèvent du contentieux de la sécurité sociale et de la compétence de la juridiction judiciaire, même si une contrainte a été délivrée par la Caf après cette date.

S'agissant des litiges relatifs à la récupération d'indu de prime d'activité, l'article L. 845-2 du code de la sécurité sociale dispose que « *Toute réclamation dirigée contre une décision relative à la prime d'activité prise par l'un des organismes mentionnés à l'article L. 843-1 fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours auprès de la commission de recours amiable, composée et constituée au sein du conseil d'administration de cet organisme et qui connaît des réclamations relevant de l'article L. 142-1.*

Les recours contentieux relatifs aux décisions mentionnées au premier alinéa du présent article sont portés devant la juridiction administrative.

Le bénéficiaire de la prime d'activité est informé, par tout moyen, des modalités de réclamation et de recours décrites aux deux premiers alinéas du présent article. ».

S'agissant des litiges relatifs à la récupération d'indu de prime exceptionnelle de fin d'année, il ressort du décret n°2016-1945 du 28 décembre 2016 portant attribution d'une aide exceptionnelle de fin d'année aux bénéficiaires du revenu de solidarité active et aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour reprise d'activité et de l'allocation équivalent retraite, qui prévoit, en son article 6, que « *tout paiement indu d'une aide exceptionnelle attribuée en application du présent décret est récupéré pour le compte de l'État par l'organisme chargé du service de celle-ci. (...)* » et de la jurisprudence constante du Conseil d'État (CE, 1^{er} et 6^{ème} sous-sections réunies, 16 novembre 2009, n°327236), que « *les litiges relatifs à l'attribution de cette aide ou à l'obligation de reverser un trop-perçu relèvent de la compétence de la juridiction administrative de droit commun* ».

En l'espèce, le 8 février 2021, une contrainte d'un montant de 5176,89 euros, portant récupération des indus de prime d'activité, d'allocation de logement familiale et de prime exceptionnelle de fin d'année notifiés le 15 janvier 2019, a été notifiée à Madame X. Par courrier du 15 février 2021, Madame X a formé opposition à la contrainte précitée devant le tribunal administratif de Z, comme l'y a invité la CAF de Y.

S'agissant de la contrainte portant sur les indus d'allocation logement, Madame X entend former un nouveau recours devant le tribunal judiciaire compétent, compte tenu des dispositions de l'article L. 825-1 du code de la construction et de l'habitation précitées.

S'agissant de la contrainte portant sur les indus de prime d'activité et de prime exceptionnelle de fin d'année, la Défenseure des droits relève qu'aux termes de l'article L. 845-2 du code de la sécurité sociale et du décret n°2016-1945 du 28 décembre 2016, le tribunal administratif demeure la juridiction compétente pour statuer sur les litiges portant sur ce type de prestations.

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

Claire HÉDON

