

Paris, le 29 mars 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-042

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 la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990 ;

Vu le préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu le Code civil ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de la consommation ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative au recouvrement d'indus qualifiés de frauduleux, notifiés par la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y le 18 avril 2023 pour un montant total de 9 995,27 euros, au motif qu'elle aurait faussement déclaré avoir deux enfants à charge alors que l'un d'eux a été placé en foyer, et de la retenue intégrale de l'ensemble des prestations en remboursement de cette dette.

Recommande à la CAF de Y :

- d'annuler l'indu de prestations litigieux, la qualification de fraude retenue à l'encontre de Madame X et la pénalité financière subséquente ;

- de se conformer aux dispositions applicables en matière de récupération d'indu de prestations familiales, en cessant de retenir intégralement ses prestations et en laissant un reste à vivre suffisant à Madame X.

La Défenseure des droits demande à la CAF de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus 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**

1. Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X relative à un indu de 9 995,27 euros, qualifié de frauduleux, au motif qu'elle aurait fait une fausse déclaration en déclarant avoir deux enfants à charge alors que l'un d'eux a été placé en foyer à partir du 15 janvier 2021.
2. La réclamante estime qu'il a ainsi été porté atteinte à son droit d'usager du service public de la sécurité sociale.

Faits et procédure

3. Madame X a deux enfants et perçoit à ce titre des prestations familiales de la CAF de Y depuis plusieurs années.
4. En janvier 2021, sa fille née en 2003 a été placée volontairement à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Lors de son placement, l'allocataire a indiqué s'être renseignée sur la nécessité de déclarer cette situation à la CAF. Elle a précisé que l'éducatrice de sa fille à l'ASE lui aurait indiqué qu'en cas de placement volontaire, hors décision de justice, l'allocataire conservait les prestations familiales. Elle s'est donc abstenue d'effectuer une déclaration à la CAF de Y.
5. Par courrier daté du 18 avril 2023, la CAF de Y a notifié à l'allocataire une fraude ainsi qu'une demande de remboursement d'un indu d'allocations familiales, d'allocation d'éducation d'enfant handicapé, d'allocation de soutien familial et d'aide au logement pour la période de février 2021 à décembre 2022 au motif que Madame X s'est rendue coupable d'une fraude en déclarant avoir deux enfants à charge alors que l'un d'eux était placé depuis le 15 janvier 2021.
6. Sur la notification, il est également précisé que dans l'attente du règlement de l'indu, la CAF de Y retiendrait l'intégralité des prestations mensuelles de l'allocataire. La caisse a précisé envisager une pénalité administrative d'un montant de 1795 euros.
7. S'estimant lésée par cette décision, Madame X a saisi le Défenseur des droits.
8. Le 17 octobre 2023, les services du Défenseur des droits ont adressé une note soumise au débat contradictoire à la CAF de Y, aux termes de laquelle il a été indiqué que l'indu n'était pas fondé en présence de liens affectifs et éducatifs conservés avec l'enfant et qu'en l'absence de preuve d'une intention de l'allocataire, l'organisme social n'était fondé ni à prononcer une pénalité administrative, ni à opérer une retenue intégrale des prestations de l'allocataire en

remboursement de l'indu, mesures susceptibles de porter atteinte à l'intérêt supérieur des enfants.

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

Analyse juridique

10. Il ressort des pièces du dossier que l'indu frauduleux litigieux de 9 995,27 euros n'est pas conforme au droit, tant en ce qui concerne le bien-fondé de l'indu initial (1) que la qualification de fraude dont la preuve de l'élément intentionnel n'est pas rapportée (2). En outre, les modalités de recouvrement de l'indu, caractérisées par la retenue intégrale de l'ensemble des prestations, porte atteinte à l'intérêt supérieur des enfants de l'allocataire (3).

Sur le bien-fondé de l'indu initial

11. L'article 1353 du Code civil dispose que : « *Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation* ».
12. Par voie de conséquence, il appartient à la CAF de Y d'apporter la preuve que Madame X ne disposait pas de la charge effective et permanente de sa fille, que la seule circonstance du placement volontaire ne suffit pas à démontrer.
13. Les dispositions de l'article L.521-2 du code de la sécurité sociale prévoient :

« Les allocations sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.

En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en œuvre de manière effective, les parents désignent l'allocataire. Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent alinéa.

Lorsque la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ne remplit pas les conditions prévues au titre I du présent livre pour l'ouverture du droit aux allocations familiales, ce droit s'ouvre du chef du père ou, à défaut, du chef de la mère.

Lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance, les allocations familiales continuent d'être évaluées en tenant compte à la fois des enfants

présents au foyer et du ou des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. La part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée à ce service. Toutefois, le juge peut décider, d'office ou sur saisine du président du conseil général, à la suite d'une mesure prise en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil ou à l'article L. 323-1 du code de la justice pénale des mineurs, de maintenir le versement des allocations à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, notamment dans les cas énumérés ci-dessous :

- a) retrait total de l'autorité parentale des parents ou de l'un d'eux ;*
- b) indignité des parents ou de l'un d'eux ;*
- c) divorce, séparation de corps ou de fait des parents ;*
- e) enfants confiés à un service public, à une institution privée, à un particulier. »*

14. Dans le même sens, la circulaire ministérielle DSS/4A/99/03 du 5 janvier 1999 précise que demeurent allocataires les parents dont l'enfant est placé dans un service public, une institution privée ou dans une famille d'accueil ainsi que les parents des enfants placés par les services de l'aide sociale à l'enfance auprès de familles d'accueil dès lors que les liens familiaux affectifs et éducatifs sont maintenus.
15. En l'espèce, la réclamante a indiqué avoir conservé des liens affectifs et éducatifs avec sa fille, en dépit de son placement volontaire en foyer.
16. En tout état de cause, la Cour de cassation a rappelé, dans un arrêt du 18 janvier 2006 (n° 04-30.380), qu'il incombe à la caisse d'allocations familiales qui réclame le remboursement d'allocations familiales qu'elle estime avoir indûment versées, d'établir que l'enfant au titre duquel ces prestations ont été attribuées, n'était pas à la charge effective et permanente de leur bénéficiaire.
17. En l'espèce, la CAF de Y a tiré ses conclusions de la seule circonstance du placement volontaire de la fille de Madame X. L'on peut précisément noter que la caisse n'a pas diligenté d'enquête de voisinage ou de contrôle au domicile de l'allocataire (ce que l'allocataire confirme) afin d'établir qu'elle n'avait plus la garde effective et permanente de l'enfant concernée.
18. En conséquence, la Défenseure des droits considère que la CAF de Y ne rapporte pas la preuve que cette condition n'est pas remplie, ce qui a pour effet de rendre l'indu notifié infondé.

Sur la qualification de fraude dont la preuve de l'élément intentionnel ne paraît pas rapportée

19. Les dispositions de l'article L553-1 du code de la sécurité sociale prévoient :

« L'action de l'allocataire pour le paiement des prestations se prescrit par deux ans.

Cette prescription est également applicable à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des prestations indûment payées, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration, l'action de l'organisme se prescrivant alors par cinq ans. [...] ».

20. La qualification de fraude, qui suppose un élément légal, matériel (comme, par exemple, la falsification de documents) ainsi qu'un élément intentionnel, à savoir la volonté de tromper l'organisme de sécurité sociale, a une incidence considérable sur la situation de l'allocataire ayant perçu à tort des prestations familiales.

21. Avec la qualification de fraude ou de fausse déclaration, l'allocataire est tenu de rembourser l'intégralité des mensualités susceptibles d'être récupérées par l'organisme, dans la limite du délai butoir de vingt ans¹, si l'on considère que la prescription quinquennale de droit commun, qui a pour point de départ la date de découverte de la fraude/de la fausse déclaration², concerne la seule mise en œuvre de l'action en recouvrement de l'ensemble de la dette.

22. S'agissant de la prescription, la qualification de fraude ou de fausse déclaration a également une incidence capitale sur la situation de l'allocataire.

23. En effet, récemment, la Cour de cassation, réunie en assemblée plénière, a, dans un arrêt du 17 mai 2023 (pourvoi n° K 20-20.559), confirmé qu'il résulte de la combinaison des articles 2224 et 2232 du code civil et de l'article L. 355-3 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, qu'en cas de fraude ou de fausse déclaration, toute action en restitution d'un indu de prestations de vieillesse ou d'invalidité, engagée dans le délai de cinq ans à compter de la découverte de celle-ci, permet à la caisse de recouvrer la totalité de l'indu se rapportant à des prestations payées au cours des vingt ans ayant précédé l'action.

¹ Article 2232 du code civil : « Le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit. [...] »

² Article 2224 du code civil : « Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. »

24. Par ailleurs, lorsque ces qualifications sont retenues, au-delà de la prescription, l'assuré est déchu du droit de solliciter une remise de sa dette auprès de l'organisme de sécurité sociale lui-même (article L. 256-4 du code de la sécurité sociale), ou encore un effacement de sa dette auprès des organes chargés de la procédure de surendettement (article L. 761-1 du code de la consommation).
25. En outre, l'assuré encourt le prononcé d'une pénalité financière, en application de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.
26. Eu égard aux effets importants attachés aux qualifications de fraude et de fausses déclarations, il convient d'exiger des organismes sociaux qu'ils opèrent avec rigueur de telles qualifications, en caractérisant notamment l'élément intentionnel et donc la certitude de la mauvaise foi de l'assuré.
27. À cet égard, une jurisprudence constante rappelle que la fraude ne peut retenir qu'en présence d'actes délibérés, toute absence de déclaration de changement de situation ne revêtant pas obligatoirement un caractère frauduleux.
28. La deuxième chambre civile de la Cour de cassation, dans un arrêt du 2 juin 2022 (pourvoi n° 20-17440) a rappelé que « la bonne foi étant présumée, il appartient à l'organisme de sécurité sociale d'établir, en cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi ».
29. La cour d'appel de Paris, par un arrêt du 19 juin 2020 (n° 16-12893) a jugé que « la référence par la caisse à l'article L 114-17 du code de la sécurité sociale est en la matière inopérante, dès lors que si ce texte vise notamment « l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations » comme constituant un des cas d'ouverture de la pénalité qu'il instaure, il ne résulte pas pour autant dudit texte que toute absence de déclaration de changement de situation ait obligatoirement un caractère frauduleux ».
30. En outre, il convient de rapporter la preuve de la mauvaise foi permettant de caractériser l'élément intentionnel de la fraude.
31. Conformément au principe général institué par l'article 2274 du code civil, selon lequel « *la bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver* », il convient donc de considérer que l'utilisateur est présumé de bonne foi.
32. La preuve de la mauvaise foi ou de la fraude de l'utilisateur incombe donc à l'administration.
33. Si la nécessité d'un élément intentionnel, en plus de l'élément matériel, pour caractériser la fraude, a été consacrée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour

un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC), il convient de relever que l'exigence de cet élément préexistait à la disposition législative introduite en 2018.

34. Depuis l'entrée en vigueur de la loi ESSOC, la qualification de fraude est « expressément » soumise au constat de la mauvaise foi de l'assuré.
35. En ce sens, l'article L. 114-17 précité du code de la sécurité sociale, qui institue notamment la sanction administrative que constitue la pénalité financière se réfère à la situation dans laquelle « *l'intention de frauder est établie* ».
36. En l'espèce, la CAF de Y, dans son courrier du 18 avril 2023, fonde la qualification de fraude sur un élément matériel, à savoir la déclaration de deux enfants à charge lors des déclarations de situations complétées en ligne les 21 janvier 2021, 28 janvier 2021 et 2 juin 2022, sans démontrer que Madame X a délibérément cherché à tromper la CAF en ne précisant pas que sa fille était placée.
37. En effet, un courrier a été adressé à la réclamante à une adresse erronée. Intitulé « réponse à donner rapidement à la CAF : anomalies constatées sur votre dossier », le courrier avait pour objectif de permettre à l'allocataire d'indiquer les motifs de l'absence de déclaration du changement de situation de sa fille et relative à son placement à l'ASE.
38. Or ce courrier, n'est pas parvenu à Madame X qui résidait à une autre adresse et a été retourné à la CAF de Y. Ce n'est que le 2 août 2023 que la CAF a réitéré son envoi du courrier du 2 février 2023, cette fois à la bonne adresse.
39. Dans ces conditions, et en l'absence d'informations quant à l'élément intentionnel, il convient de s'interroger sur les éléments de fond ayant permis à la CAF, dans son courrier du 18 avril 2023 (adressé à la bonne adresse) de considérer que l'allocataire s'est « *rendue coupable de manœuvre frauduleuse* ».
40. En outre, la CAF a, par courrier du 8 juin 2023, prononcé une pénalité administrative s'élevant à 1795 euros.
41. À cet égard il convient cependant de rappeler que les dispositions de l'article L.114-17 du code de la sécurité sociale prévoient que peut faire l'objet d'une pénalité : « *L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée* ».
42. Madame X n'ayant pas été mise en mesure de répondre aux interrogations posées par la CAF dans le cadre d'un contrôle administratif de sa situation (courrier non réceptionné), la Défenseuse des droits considère que la preuve de la mauvaise foi de l'allocataire n'est pas rapportée.

43. De surcroît, l'allocataire apparaît de bonne foi en déclarant qu'elle aurait été renseignée par l'éducatrice de sa fille qui lui aurait précisé que le placement de sa fille ne devait pas donner lieu à déclaration.
44. Au regard des dispositions de la loi ESSOC précitée, laquelle a créé deux nouveaux articles L.123-1 et L.123-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) qui consacrent le droit à l'erreur, tout usager, de bonne foi, dispose du droit de se tromper dans ses démarches administratives.
45. Ce dispositif permet dans des situations strictement définies (première erreur matérielle, méconnaissance involontaire d'une règle, bonne foi, régularisation spontanée ou à la demande de la caisse dans le délai imparti) d'éviter la qualification de fraude ainsi qu'une éventuelle sanction administrative.
46. Ainsi, dans ces conditions, Madame X, dont la bonne foi est présumée, jusqu'à preuve du contraire, peut se prévaloir au droit à l'erreur, son absence de déclaration relevant davantage de l'erreur involontaire que de la fraude.

Sur la retenue intégrale de l'ensemble des prestations portant notamment atteinte à l'intérêt supérieur des enfants de l'allocataire

47. La CAF de Y avait précisé à Madame X dans sa notification de fraude du 18 avril 2023 que dans l'attente de son règlement de sa dette de 9 995,27 euros elle retiendrait l'intégralité de ses prestations mensuelles. L'allocataire a en effet précisé aux services du Défenseur des droits qu'elle ne perçoit à ce jour plus aucune prestation de la CAF depuis plusieurs mois.

Sur le respect des modalités de recouvrement des prestations familiales

48. L'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 précise que la loi « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* »
49. La notion de « reste à vivre » est prévue par l'article L. 731-1 du code de la consommation, issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et modifié par la loi du 19 janvier 2005 de cohésion sociale.
50. Le débiteur doit au moins conserver comme ressources un montant déterminé en fonction de ses revenus, qui sera majoré si des personnes sont à sa charge ; ce

montant ne peut être inférieur au revenu de solidarité active (art. L. 331-2 alinéa 2 du code de la consommation, abrogé et remplacé par l'article L.731-1 en vigueur). L'exigence d'un minimum vital est d'ordre public, le débiteur ne pouvant donc pas y renoncer.

51. Les dispositions de l'article L. 731-2 du code de la consommation prévoient 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. »

52. Dans le droit fil de ces dispositions, l'article 68 de la loi susvisée limite la portée des exceptions au principe d'interdiction des saisies des prestations familiales énoncé par l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale.
53. Les dispositions de l'article L.553-4 du code de la sécurité sociale qui prévoient que « les prestations familiales sont incessibles et insaisissables » sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'allocataire supposent la preuve de la fraude et, en tout état de cause, ne font donc pas obstacle au respect du « reste à vivre ».
54. C'est dans ce cadre que les CAF sont fondées à mettre en œuvre un plan de remboursement personnalisé (PRP). Celui-ci suppose que les retenues mensuelles effectuées sur les prestations tiennent compte de la composition de la famille, des ressources, charges de logement de l'allocataire, des prestations servies.
55. En outre, lorsque le recouvrement ne peut s'effectuer sur un rappel de prestations ou sur la même allocation (par exemple en cas de fin de droits sur cette prestation), la caisse peut, grâce au mécanisme de la fongibilité, recouvrer l'indu sur les versements d'autres prestations versées par des organismes d'une autre branche (au prorata des versements effectués chaque mois).

56. Ces règles, qui encadrent et organisent le recouvrement par la voie de retenues sur les prestations à l'encontre des allocataires, ont été méconnues dans le cadre de la situation de Madame X, privée de l'intégralité de ses prestations.

Sur l'atteinte à l'intérêt supérieur des enfants de Madame X

57. 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* ».

58. Le comité des droits de l'enfant a ainsi 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 mesure administrative ou une décision judiciaire, y compris celles que n'intéressent pas directement les enfants mais peuvent avoir des répercussions sur eux* ».

59. Depuis le 18 mai 2005, au travers de deux arrêts, la Cour de cassation a reconnu l'applicabilité directe de l'article 3-1 relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant (Cass. 1^{ère} civ, 18 mai 2005 n° 02-6336 et n°02-20613).

60. En l'espèce, la CAF de Y, en retenant l'intégralité des prestations, y compris celles bénéficiant directement à l'éducation et l'entretien des enfants, à l'instar de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, des allocations familiales, de l'allocation de soutien familial, ne respecte pas les dispositions de l'article 3-1 de la CIDE.

* * *

61. En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y :

- d'annuler l'indu de prestations notifié le 18 avril 2023 d'un montant de de 9 995,27 euros, la qualification de fraude retenue à l'encontre de Madame X et la pénalité financière subséquente ;
- de se conformer aux dispositions applicables en matière de récupération d'indu de prestations familiales, en cessant de retenir intégralement ses prestations et en laissant un reste à vivre suffisant à Madame X ;

62. La Défenseure des droits 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