

Paris, le 10 octobre 2022

---

**Décision du Défenseur des droits n°2022-188**

---

**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 des relations entre le public et l'administration, et notamment ses articles L. 123-1, L. 211-2, L. 211-5 et L. 211-8 ;

Vu le code de la sécurité sociale, et notamment ses articles L. 114-17 et R. 142-1-A ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, et notamment son article L. 262-52 ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à un indu de prestations (revenu de solidarité active, prime d'activité et prime exceptionnelle de fin d'année) d'un montant de 6959,94 euros, notifié les 2 et 10 octobre 2020 par la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, au motif qu'elle aurait frauduleusement effectué de fausses déclarations concernant sa résidence en France du mois de juin 2019 au mois de juillet 2020 ;

Présente les observations suivantes devant le tribunal judiciaire 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 judiciaire de Z au titre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le 15 octobre 2020, le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, demeurant en Belgique, d'une réclamation concernant un indu de prestations notifié par la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, pour fausses déclarations quant à sa résidence en France du mois de juin 2019 au mois de juillet 2020.

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

La Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, après avoir notifié à Madame X, les 2 et 10 octobre 2020, l'indu concernant à la fois le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et la prime exceptionnelle de fin d'année, l'a informée, le 20 octobre 2020, de la qualification de fraude retenue à son encontre.

Par courrier du 13 novembre 2020, Madame X s'est adressée à la Caf de Y pour lui présenter ses observations et lui indiquer ne pas avoir eu l'intention de dissimuler des informations.

Par courrier du 24 novembre 2020, la Caf de Y a informé Madame X du maintien de la décision de la commission administrative fraude et a appliqué une pénalité administrative d'un montant de 1 000 euros par application de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

Madame X a effectué un recours gracieux auprès de la commission des pénalités de la Caf de Y qui, par courrier du 8 juin 2021, a informé l'intéressée qu'elle maintenait la pénalité administrative à son encontre au motif qu'aux termes de l'article L. 114-7 du code de la sécurité sociale, « *la fraude [était] avérée* ».

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

Dans le cadre d'une procédure de règlement amiable des litiges, les services du Défenseur des droits ont, par courrier du 13 juillet 2021, sollicité la Caf afin que le dossier de Madame X soit réexaminé et que dans ce cadre la qualification de fraude et la pénalité financière appliquée en conséquence soient annulées.

Par courrier du 9 août 2021, la Caf de Y a rejeté la proposition de médiation du Défenseur des droits et maintenu la qualification de fraude et la pénalité financière subséquente.

Madame X ayant saisi le tribunal afin de contester la décision de la commission du 8 juin 2021, les services du Défenseur des droits ont, par courrier du 25 août 2022, adressé à la caisse une note récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels elle pouvait être amenée à considérer que la qualification de fraude retenue à l'encontre de l'allocataire et l'application subséquente d'une pénalité administrative portaient atteinte à ses droits d'utilisateur du service public de la sécurité sociale.

Par courrier du 12 septembre 2022, la Caf de Y a informé les services du Défenseur des droits du maintien de la qualification de la fraude et de la pénalité administrative, aux motifs que le dossier de Madame X avait été analysé par un contrôleur assermenté dans le cadre d'un contrôle de résidence, lequel avait mis en évidence des éléments factuels établissant la résidence hors de France de l'intéressée et son absence de déclaration, fruit d'une intention.

La caisse a également indiqué que Madame X avait effectué un recours auprès du pôle social du tribunal judiciaire aux fins de contester la pénalité administrative de 1 000 euros, sans toutefois saisir le tribunal sur la qualification de fraude.

Compte tenu de ces éléments, le Défenseur des droits entend présenter des observations devant la juridiction saisie, appelée à examiner le litige lors de son audience du 13 octobre 2022.

### **Analyse juridique :**

La caisse d'allocations familles (Caf) de Z fait valoir que Madame X a effectué un recours auprès du pôle social du tribunal judiciaire contestant la pénalité administrative de 1000 euros, sans toutefois saisir le tribunal sur la qualification de fraude.

À titre liminaire, il convient de souligner qu'aux termes du III de l'article R. 142-1-A du code de la sécurité sociale, le délai de recours préalable et le délai de recours contentieux ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision contestée ou, en cas de décision implicite, dans l'accusé de réception de la demande.

La notification de fraude du 20 octobre 2020 ne mentionnant pas les voies et délais de recours, la caisse ne saurait légitimement reprocher à Madame X de ne pas avoir saisi le tribunal cédant d'une contestation de la qualification de fraude retenue à son encontre.

Dans le cadre de l'instance, la Défenseure des droits entend, en premier lieu, rappeler l'obligation imposée aux organismes sociaux de motiver en fait et en droit les décisions administratives notifiées aux assurés, bénéficiaires et allocataires, notamment celles par lesquelles ils ordonnent le reversement de prestations sociales (1).

Elle entend souligner en second lieu, qu'aux termes de la réglementation applicable en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales, il incombe à l'organisme de qualifier juridiquement la fraude retenue à l'encontre de l'allocataire (2), qui se distingue de la simple erreur de déclaration, quant à elle, régularisable (3).

#### 1) Sur l'insuffisante motivation des décisions administratives notifiées à Madame X

L'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) institue le droit pour les personnes physiques ou morales, d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

Sont expressément visées, à ce titre, les décisions qui infligent une sanction (article L. 211-2, 2), ainsi que les décisions des organismes de sécurité sociale ordonnant le reversement des prestations sociales indûment perçues (article L. 211-8 du même code).

L'article L. 211-5 du même code dispose que « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* ».

La motivation doit être précise et adaptée aux circonstances spécifiques dans lesquelles la décision s'inscrit (Conseil d'État, 30 juillet 1997, n°157313). À ce titre, elle doit, le cas échéant, tenir compte et répondre si ce n'est à l'intégralité, tout du moins aux principaux éléments invoqués par l'usager pour sa « défense ».

Il convient, en outre, de préciser que, s'agissant d'une décision administrative de sanction, le droit pour son destinataire d'en connaître précisément la motivation de fait et de droit, a valeur constitutionnelle en tant qu'il participe au respect des droits de la défense (DC n° 88-248, 17 janvier 1989).

L'article R. 142-1-A du code de la sécurité sociale prévoit que « I. — *Sous réserve des dispositions particulières prévues par la section II du présent chapitre et des autres dispositions législatives ou réglementaires applicables, la motivation des décisions prises par les autorités administratives et les organismes de sécurité sociale, ainsi que les recours préalables mentionnés à l'article L. 142-4 du présent code, sont régis par les dispositions du code des relations du public avec l'administration. Ces décisions sont notifiées aux intéressés par tout moyen conférant date certaine à la notification* ».

En l'espèce, il convient de constater que la notification de fraude, datée du 20 octobre 2020, la notification de pénalité du 24 novembre 2020 ainsi que le courrier du 8 juin 2021 sont des décisions administratives, dont l'une inflige d'ailleurs une sanction, soumises à l'obligation de motivation prévue par les articles L. 211-2, L. 211-5 et L. 211-8 du code des relations entre le public et l'administration.

La motivation relative à la qualification de fraude figurant dans les courriers adressés à Madame X est ainsi rédigée : « *il apparaît qu'[elle] s'est rendue coupable de manœuvre frauduleuse en déclarant une fausse résidence dans le département de Y depuis le 01/07/2019* » et qu'en conséquence, « *conformément aux dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, le montant de la pénalité appliqué est de 1000 euros* ».

Si les fondements juridiques sanctionnant la fraude et autorisant le directeur de la Caf à prononcer une pénalité financière sont mentionnées dans les deux courriers, il apparaît, toutefois, que ces décisions ne comprennent aucune motivation en fait permettant à Madame X d'avoir connaissance des éléments ayant permis de retenir la fraude à son encontre, éléments devant pouvoir faire l'objet d'une contestation et d'observations comme l'y autorise la réglementation.

En s'exemptant de motiver en fait ces décisions, la Caf procède par simple affirmation sans aucune explication, et paraît méconnaître l'obligation de motivation qui est la sienne, aux termes des articles L. 211-2, L. 211-5 et L. 211-8 du code des relations entre le public et l'administration.

Dans ces conditions, la Défenseure des droits considère qu'une telle insuffisance de motivation est susceptible de constituer une entrave à l'exercice du droit au recours de Madame X.

## 2) Sur l'absence de caractérisation de la fraude faisant obstacle au prononcé d'une pénalité

L'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale dispose que « I.- *Peuvent faire l'objet d'un avertissement ou d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné :*

1° *L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations, **sauf en cas de bonne foi de la personne concernée** ;*

2° *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** ; [...]* ».

En matière de RSA, l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles dispose notamment que « *La fausse déclaration ou l'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du revenu de solidarité active est passible d'une amende administrative prononcée et recouvrée dans les conditions et les limites définies pour la pénalité prévue à l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale* ».

Il résulte de ces textes que les comportements sanctionnés au I.- de l'article L. 114-17 précité ne peuvent faire l'objet d'une sanction **qu'en cas de mauvaise foi ou de fraude de l'intéressé.**

Pour que la fraude soit constituée, celle-ci suppose la réunion d'un élément matériel, d'une intention de frauder et d'un texte réprimant le fait ou l'omission.

Matériellement, la fausse déclaration, la déclaration incomplète ainsi que l'omission de déclaration sont susceptibles de caractériser la fraude lorsque l'allocataire donne **sciemment** une information erronée, ou ne donne pas toutes les informations ou n'a pas porté à la connaissance de l'organisme un évènement ayant des conséquences sur le versement des prestations et dans le but d'en obtenir le versement indu ou la perception d'un montant supérieur auquel il a le droit.

L'intention de frauder se définit, quant à elle, comme la **volonté délibérée**, par exemple, de dissimuler une information en vue d'obtenir le versement d'une prestation induue, et doit être établie par la caisse.

La jurisprudence constante rappelle que la fraude, pour être constituée, suppose que soit constaté « *le caractère intentionnel du manquement [d'un allocataire] à une obligation déclarative ayant déterminé le paiement des prestations indues* » (Civ.2<sup>e</sup>, 3 mars 2011, n°10-10.347) et qu'elle ne peut retenue qu'en présence d'actes délibérés, toute absence de déclaration de changement de situation ne revêtant pas obligatoirement un caractère frauduleux (Cour d'appel de Nîmes, 24 novembre 2020, n°17/02340).

En outre, s'agissant de l'élément intentionnel, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC, a expressément soumis la qualification de fraude au constat, par la caisse, de la mauvaise foi de l'assuré.

En effet, l'article L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration précise qu'« *est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant **délibérément méconnu une règle applicable à sa situation.** [...]* ».

Il poursuit en indiquant qu'« *En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi **et** de la fraude incombe à l'administration.* »(souligné ajouté)

**La bonne foi étant présumée, la charge de la preuve incombe donc à l'organisme de sécurité sociale.**

En cas de doute, ce dernier doit bénéficier à l'allocataire.

En l'espèce, ni la notification de fraude du 20 octobre 2020, ni la notification de pénalité d'un montant de 1 000 euros du 24 novembre 2020, ni la décision de la commission des pénalités du 8 juin 2021 ne permettent de déterminer si la Caf de Y considère que l'intention est établie ou si elle estime que la matérialité du fait reproché à Madame X est certaine.

En tout état de cause, si la caisse considère que l'intentionnalité de Madame X - la volonté dissimuler l'ensemble de sa situation pour bénéficier du RSA alors qu'elle n'en remplissait plus les conditions d'octroi - est caractérisée, il lui incombe de faire connaître les éléments sur lesquels elle s'appuie afin de l'établir.

Sur ce point, la direction de la Caf de Y considère, dans son courrier du 9 août 2021, que « *Madame X ne saurait méconnaître les éléments retenus pour déterminer son intentionnalité.* ».

Pour caractériser l'intentionnalité du comportement fautif, la caisse ajoute qu'« *une cible nationale de contrôle a détecté que Madame X a effectué consécutivement trois déclarations trimestrielles depuis l'étranger. Conformément à la politique de contrôle des Caf, un contrôle sur place [a été] déclenché donnant lieu à un échange téléphonique avec Madame X. Lors de cet échange, Madame X a eu connaissance des constats de résidence hors de France non-déclarées entre juin 2019 et juin 2020 lors de l'examen de ses relevés de compte bancaire. [...] En outre, [elle] n'a apporté aucun élément probant lors de la période contradictoire.* »

Elle ajoute que « *l'intentionnalité est établie par le fait que Madame X, résidant à l'étranger, revient dans les Côtes d'Armor faire une demande de revenu de solidarité activité puis repart le mois suivant à l'étranger* » et que « *la détermination de l'intentionnalité est renforcée par le comportement de Madame X qui a effectué des déclarations en lien avec sa situation professionnelle à l'étranger le 21 août 2020 après avoir reçu l'avis de passage du contrôleur en date du 18 août 2020* ».

Ces propos appellent plusieurs remarques.

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'aux termes de la loi ESSOC précitée, il appartient à la Caf de démontrer que Madame X a non seulement fait de fausses déclarations, mais également que ces dernières ont été faites **de manière délibérée, dans le but de percevoir des prestations** auxquelles elle **savait ne pas pouvoir prétendre**.

Or, en considérant que l'intention de Madame X est établie par le seul fait de ses déclarations trimestrielles de revenus ou relative à sa situation professionnelle depuis l'étranger, de sa présence en France lors de sa demande de RSA et de sa présence régulière en Belgique, la Caf se contente de déduire du seul comportement de l'allocataire une intention frauduleuse, sans démontrer la mauvaise foi de Madame X et apporter la preuve qu'elle avait réellement conscience qu'elle ne remplissait pas les conditions d'octroi du RSA et que ses séjours à l'étranger étaient susceptibles de remettre en cause ses droits.

Par ailleurs, soucieuse de témoigner de sa bonne foi, Madame X a, contrairement à ce qu'indique la direction de la Caf de Y dans son courrier du 9 août 2021, déclaré à la caisse son changement de situation professionnelle intervenant en septembre 2019 consécutif à sa prise de poste au Luxembourg. Puis, à la suite de la notification du contrôle dont elle faisait l'objet, elle a adressé au contrôleur un courrier relatant l'ensemble de ses déplacements à l'étranger, justifiant les versements effectués sur le compte de son compagnon et précisant qu'elle n'avait jamais eu l'intention de dissimuler des informations concernant sa résidence dans le but de percevoir indûment le RSA.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la qualification de fraude, du chef de fausse déclaration de résidence en France du mois de juin 2019 au mois de juillet 2020, ne saurait être retenue à l'encontre de Madame X, faute pour la Caf de répondre à l'exigence probatoire fixée par la réglementation applicable en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales.

### 3) Sur la régularisation de la simple erreur de déclaration

La loi ESSOC a instauré un droit à la régularisation des erreurs au profit des administrés et bénéficiaires de prestations sociales.

*En effet, l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose qu'« une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation OU ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative OU après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué.*

*La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude ».*

*Plus spécifiquement, l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, dans sa version issue de la loi ESSOC, dispose que « I.- Peuvent faire l'objet d'un avertissement ou d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné :*

*1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations, **sauf en cas de bonne foi de la personne concernée** ;*

*2° 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** ; [...] ».*

Il résulte de ces textes que pour faire l'objet d'une régularisation sans sanction, l'erreur doit être commise de bonne foi, excluant par définition tout comportement frauduleux dont la mauvaise foi est l'un des éléments constitutifs.

Le caractère intentionnel et délibéré d'un agissement apparaît ainsi déterminant pour apprécier la bonne ou mauvaise foi d'un assuré.

En l'espèce, dès lors que la mauvaise foi de Madame X n'est pas démontrée par la caisse et qu'elle reconnaît avoir fait une erreur dans ses déclarations, excluant toute intention frauduleuse, le Défenseur des droits considère que la pénalité administrative appliquée à titre de sanction n'apparaît plus justifiée au regard du droit à l'erreur.

\*\*\*

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère que la qualification de fraude retenue à l'encontre de Madame X et l'application subséquente d'une pénalité administrative portent atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale.

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

Claire HÉDON