

LE REMBOURSEMENT DE PRESTATIONS INDUES : CONTRAIRE A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME¹

CEDH, 26 avril 2018, *Čakarević c. Croatie*, n°48921/13 (disponible seulement en anglais)

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans un arrêt du 26 avril 2018, reconnaît une obligation de protection particulière à l'égard des personnes dépendantes de la protection sociale, en considérant que l'obligation de rembourser des prestations versées à tort peut constituer une charge excessive contraire à la Convention EDH. Si les organismes de protection sociale peuvent corriger leurs erreurs commises dans l'octroi des prestations, ils doivent le faire dans des délais raisonnables et de manière appropriée et cohérente, c'est-à-dire en s'assurant notamment que les personnes concernées par cette rectification n'en supporteront pas la charge de manière excessive au regard de leur situation.

LES FAITS

Mme Čakarević a perdu son emploi en 1995, elle a bénéficié d'indemnités chômage jusqu'en 1997, reconduites jusqu'à nouvel ordre du fait d'une incapacité à travailler en raison de son état de santé. En 2001, l'office de l'emploi révoque ses prestations et lui demande de rembourser les sommes perçues au-delà de la période légale, lui apprenant que la législation prévoit, qu'en cas d'incapacité à travailler, due notamment à des raisons de santé, le versement des indemnités pourra être prolongé au-delà de la date limite pour une durée maximum de 12 mois. Le recouvrement des prestations indues porte sur les trois dernières années et s'élève à l'équivalent de 2 600 euros.

Madame ne dispose d'aucune autre source de revenus. Son état de santé ne lui permet pas de travailler. Son mari bénéficie d'une pension dont le montant mensuel équivaut à 188 euros et un de leurs deux enfants est encore scolarisé et à leur charge. De bonne foi, n'ayant pas été informée de ce délai maximum de 12 mois, elle pensait pouvoir bénéficier de son indemnité jusqu'à l'âge de la retraite. Dès lors, elle refuse le plan de remboursement proposé par l'office de l'emploi, au motif qu'elle n'a pas les moyens de l'honorer. L'administration poursuit Mme C. devant les juridictions civiles. Les tribunaux donneront raison à l'administration en reconnaissant un enrichissement sans cause et une obligation pour Mme C. de rembourser les sommes trop-perçues. La Cour constitutionnelle rejettera le recours de Mme C.

DECISION DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)

La CEDH, saisi de cette affaire² constate que l'office de l'emploi a commis une erreur en continuant à verser les indemnités chômage à Madame pendant trois ans, avant de les suspendre et de l'obliger à rembourser rétroactivement les sommes trop-perçues en plus d'intérêts ; en ne définissant pas la période pendant laquelle Mme C. pouvait bénéficier d'indemnités chômage ; et en réagissant trois ans plus tard.

Dans ces circonstances, l'obligation de rembourser les sommes trop-perçues et de verser des intérêts est excessive au regard de la situation économique et de l'état de santé précaires de Mme C., et contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme.

La Cour conclut à la violation de l'article 1 protocole 1 de la CEDH (droit au respect de ses biens - *biens* entendus ici au sens d'un *actif* à son patrimoine).

Pour en savoir plus sur le raisonnement opéré par la Cour dans cette décision, se reporter p. 3

¹ Note de jurisprudence à destination des intervenants sociaux, juristes et avocats, réalisée par Julie CLAUZIER, juriste.

² A noter : dans cette affaire, la requérante ne conteste pas la cessation de versement de la prestation, comme c'était le cas dans l'arrêt *Moskal c/ Pologne* (19 septembre 2009, n°10373/05) mais l'obligation de rembourser les sommes trop-perçues.

En pratique

COMMENT SE PREVALOIR DE CETTE JURISPRUDENCE POUR CONTESTER UNE DEMANDE DE REMBOURSEMENT DE PRESTATIONS INDUES EN CAS D'ERREUR DE L'ORGANISME ET DE REGULARISATION TARDIVE ?

Pour les personnes qui ont vu leurs droits aux prestations suspendus, révoqués et qui se sont vues obligées de rembourser des sommes trop-perçues ou indues³, il est possible d'engager un recours amiable voire contentieux contre la décision infondée ou disproportionnée de l'organisme de protection sociale.

La personne concernée peut contester une demande de remboursement de sommes trop-perçues ou indues en respectant les voies et délais de recours notifiés par l'organisme.

- ⇒ L'organisme de protection sociale est alors tenu de suspendre le recouvrement de l'indu pendant la durée de l'examen du recours amiable (par exemple devant la commission de recours amiable de la caisse de sécurité sociale).
- ⇒ En cas de refus de l'organisme de revenir sur sa décision (refus explicite) ou d'absence de réponse de sa part dans le délai de deux mois (refus implicite), la personne dispose **de deux mois pour saisir le juge compétent à compter de la date de notification de la décision implicite ou explicite de refus.**
- ⇒ Dans le cadre des recours gracieux, amiable et contentieux, la personne pourra rappeler les dispositions légales et réglementaires et conclure à la violation de ses droits, demandant ainsi le réexamen de sa situation.

Pour plus de détails sur les moyens d'action et voies de recours en fonction des prestations, se reporter aux fiches pratiques [Droits sociaux liés à l'habitat](#) ou sur la page [Protection sociale](#) du GISTI.

La personne concernée pourra s'appuyer sur le raisonnement de la CEDH pour développer son argumentaire.

En fonction de la situation de la personne concernée, en plus des références aux dispositions législatives et réglementaires en droit interne⁴, le courrier (recours gracieux ou amiable) ou la requête contestant la décision de l'organisme de protection sociale de suspendre, révoquer ou rembourser des sommes indues, pourra s'appuyer sur les arguments suivants de la CEDH :

- ⇒ Lorsque l'indu résulte **d'une erreur imputable seulement à l'organisme, la rectification ne peut se faire aux dépens de la personne bénéficiaire de la prestation**, en particulier lorsque aucun intérêt privé n'est en jeu (Voir arrêts CEDH, *Čakarević c. Croatie*, 2018, n°48921/13, § 80. Mais aussi *Platakou c. Grèce*, 2001, n°38460/97, §39 ; *Radchikov c. Russie*, 2007, n°65582/01, §50 ; *Freitag c. Allemagne*, 2007, n°71440/01, § 37-42).
- ⇒ **La personne de bonne foi**, qui n'a pas été informée de dispositions légales ou réglementaires pouvant limiter son droit aux prestations, lesquelles constituent ses seuls moyens de subsistance, **peut légitimement espérer continuer à bénéficier de telles prestations pendant la période de versement à tort des prestations** (*Čakarević c. Croatie*, § 64).

³ Un indu est constitué lorsque, par erreur ou par fraude, une personne a reçu le paiement d'une prestation à laquelle elle n'avait pas droit ou d'un montant supérieur à celui auquel elle avait droit.

⁴ Se reporter aux fiches pratiques [Droits sociaux liés à l'habitat](#) ou sur la page [Protection sociale](#) du GISTI.

- ⇒ **Lorsque la décision** de suspension/révocation d'une prestation ou de remboursement de sommes indues **se fonde sur une disposition légale ou réglementaire que l'organisme n'a pas portée à la connaissance de la personne concernée, il commet une erreur.** De même lorsqu'il verse à tort les prestations (*Čakarević c. Croatie*, §85).
- ⇒ En cas de versement à tort d'une prestation, **l'organisme de protection sociale a l'obligation d'intervenir en temps voulu/dans un délai raisonnable** (*in a good time*), **de manière appropriée et cohérente** (*Čakarević c. Croatie*, § 84 : *Moskal c. Pologne*, 2009, n°10373/05, §72).
- ⇒ Le fait de demander à une personne de rembourser des sommes indues à l'organisme sans prendre en compte son état de santé et sa situation économique, entraînant ainsi l'obligation de recouvrer une somme dont elle ne dispose pas ou dont elle a besoin pour assurer sa subsistance revient à **lui faire supporter une charge excessive** (*Čakarević c. Croatie*, § 90).

En parallèle d'un recours gracieux ou contentieux, il est rappelé l'importance de **saisir le Défenseur des Droits** (délégué local ou saisine en ligne) sur ces situations afin qu'il puisse intervenir et rappeler les droits des personnes, dans le cadre de situations individuelles ou collectives.

Pour aller plus loin en droit

PRECISIONS SUR LE RAISONNEMENT JURIDIQUE DE LA COUR

Pour conclure à la violation de l'article 1 protocole 1 de la CEDH (protection de la propriété et droit au respect de ses biens⁵), la Cour a opéré le raisonnement suivant :

- ⇒ Afin de savoir si l'article 1 protocole 1 s'applique à la situation, la Cour recherche si la requérante pouvait légitimement espérer jouir de son bien (au sens d'une créance ici), à partir d'une base légale en droit interne. En l'espèce, la Cour constate que le versement des indemnités au-delà de la date limite était du seul fait de l'administration ; que la bonne foi de la requérante ne pouvait être contestée ; que la décision administrative qui fondait l'octroi de prestations ne faisait pas mention d'une date limite ; enfin que l'administration a mis trois ans à réagir.
Dans ces circonstances, la Cour conclut qu'il existait une **espérance légitime** pour Madame de penser qu'elle était en droit de continuer à percevoir ses indemnités chômage, d'autant plus considérant sa situation économique et le fait que ces prestations étaient ses seules ressources pour subvenir à ses besoins. Dès lors, la Cour reconnaît l'application de l'article 1 protocole 1.
- ⇒ La Cour apprécie dans un deuxième temps si la décision de l'administration interfère avec la protection du droit de la personne à la protection de ses biens, et si cette **interférence poursuit un but légitime**. La Cour conclut que c'est bien le cas, dès lors que l'objectif est de corriger une erreur de l'autorité en charge du système de protection sociale.

⁵ Définition autonome construite par la CEDH de la *propriété* qui ne se limite pas à la *propriété des biens matériels* mais reconnaît un droit à la *protection d'une créance*. Toutefois, dans sa jurisprudence constante, la Cour s'attache à reconnaître la protection des biens (créances) existants, autrement dit qu'une personne possède déjà, mais ne reconnaît pas un droit d'accéder à un bien (ici à une prestation).

- ⇒ La Cour recherche ensuite si la décision de l'administration a ménagé un **juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts de Mme C.** Pour cela, la Cour apprécie la proportionnalité de cette interférence. Elle constate, au regard de sa jurisprudence, que les erreurs de l'administration ne peuvent être rectifiées aux dépens du requérant. D'autre part, la Cour observe que lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, l'administration doit réagir en temps voulu, de manière appropriée et cohérente.
- ⇒ Enfin, la Cour constate que Mme C. percevait de bonne foi les indemnités chômage, ne disposant d'aucune autre source de revenu et n'ayant jamais été informée d'une durée maximale d'octroi de ces prestations. Ainsi, elle pouvait légitimement espérer que la poursuite du bénéfice des indemnités était conforme à la loi. La Cour constate que **l'office de l'emploi a commis une erreur mais n'en assume pas la responsabilité**, en faisant endosser à Mme C. seule les conséquences. Par ailleurs, elle note que les tribunaux n'ont pas pris en compte la situation personnelle de Mme C., qui s'est vue privée de sa seule source de revenus pour assurer sa subsistance, alors même que son mauvais état de santé l'empêche de travailler, et qu'elle ne dispose d'aucune autre source de revenus ni d'aucun bien.

La Cour conclut à l'unanimité à la violation de l'article 1 protocole 1 par les autorités internes dont les décisions ont fait supporter une charge excessive à Mme C. en violation de la Convention.

La Cour condamne la Croatie à verser l'équivalent de 2 600 euros à Mme C. pour le dommage matériel subi et l'équivalent de 2 130 euros pour frais et dépens.

Sur ce sujet, voir aussi CEDH, *Moskal c. Pologne*, 19 sept. 2009, n°10373/05

Reconnaissance par la CEDH du droit de propriété de la requérante sur une créance (octroi d'une pension de retraite anticipée), soulignant que les autorités doivent agir avec les plus grandes précautions lorsqu'elles se prononcent sur des questions présentant une importance vitale pour les personnes comme les prestations sociales. Si elles peuvent corriger leurs erreurs, elles doivent être extrêmement vigilantes pour s'assurer que les personnes n'en subissent pas des conséquences extrêmement dures.