

Paris, le 26 juin 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-075

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 de la sécurité sociale ;

Vu le code de la consommation ;

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

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à la suspension de l'ensemble de ses prestations par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y ;

Prend acte du rétablissement des droits aux prestations familiales de Madame X à compter du mois de septembre 2022 ;

Recommande à la CAF de Y, afin de prévenir le renouvellement de telles situations :

- de veiller à se conformer aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration en motivant en fait et en droit les décisions qu'elle notifie aux allocataires, dont Madame X ;
- de se conformer à la réglementation applicable en matière de suspension des prestations :

- en veillant à ne pas suspendre les prestations en l'absence d'obstacle au contrôle caractérisé de la part de l'allocataire ;
- en fournissant à l'allocataire les informations nécessaires afin de pouvoir répondre à un tel contrôle ;
- en notifiant une décision administrative motivée à l'allocataire.

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, contestant la suspension de l'ensemble de ses prestations par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y, depuis le 25 juin 2022.
2. La réclamante estime qu'il a ainsi été porté atteinte à son droit d'usagère du service public de la sécurité sociale.

Faits et procédure

3. Madame X, sans activité professionnelle, vit seule avec trois enfants à charge et percevait l'aide au logement ainsi que l'allocation de soutien familial avant que celles-ci ne soient suspendues, le 25 juin 2022, par la CAF de Y.
4. L'allocataire fait valoir qu'elle a reçu un courrier daté du 6 juin 2022 indiquant sommairement : « *Vous n'avez pas répondu à notre demande de précisions des revenus de l'année 2020. Le versement de vos prestations est suspendu dans l'attente de votre réponse.* »
5. Elle précise qu'elle n'a reçu aucun autre courrier de la CAF lui demandant des informations.
6. S'estimant lésée par cette situation, Madame X a saisi le Défenseur des droits.
7. Les services du Défenseur des droits sont intervenus, par courriers du 25 août, 17 octobre et 18 novembre 2022 auprès de la CAF de Y afin d'obtenir un règlement amiable de ce litige. À cette fin, ils proposaient que soit rétabli le paiement des prestations et que, le cas échéant, soit suspendu le recouvrement du trop-perçu (non notifié à la réclamante) compte tenu de la contestation élevée par la réclamante.
8. En l'absence de réponse au deux premiers courriers, celui du 18 novembre 2022 précisait qu'en l'absence de réponse dans un délai de quinze jours à compter de sa réception, le Défenseur des droits pourrait être amené à engager une procédure contradictoire et faire usage des pouvoirs d'intervention qui lui ont été dévolus par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.
9. En l'absence de réponse de la caisse, les services du Défenseur des droits ont, par courrier du 17 octobre 2023, adressé une note soumise au contradictoire à la CAF de Y, aux termes de laquelle il a été indiqué que la CAF semblait méconnaître à la fois son obligation de motivation en fait et en droit de ses décisions, la procédure de contrôle et de sanction prévue par les textes et le respect du « reste à vivre » en matière de suspension des prestations, portant ainsi atteinte à l'intérêt supérieur des enfants de l'allocataire.

10. Par courriel du 22 mai 2024, le service médiation de la CAF de Y a répondu que les droits aux prestations familiales de Madame X avaient été rétablis le 5 septembre 2022 et qu'un rappel lui avait été adressé à cette même date couvrant la période depuis le mois de décembre 2020. Le service médiation de la CAF a également précisé que la suspension des prestations était liée à la détection par le système informatique d'une divergence entre les ressources trimestrielles déclarées par la réclamante et les ressources annuelles transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et qu'après vérification, les prestations familiales étaient, à ce jour, correctement versées à Madame X.
11. Le Défenseur des droits prend acte de la régularisation du dossier de Madame X. Toutefois, la décision initiale de la CAF de Y ayant suspendu les prestations de l'allocataire appelle les observations suivantes.

Analyse juridique

12. Au regard des pièces du dossier, il apparaît que la suspension initiale de l'ensemble des prestations familiales de la famille de Madame X a méconnu à la fois l'obligation de motivation en fait et en droit des décisions administratives individuelles défavorables (1), la procédure de contrôle et de sanction prévue par les textes (2) et le respect du « *reste à vivre* » en matière de suspension des prestations (3). En outre elle a porté atteinte à l'intérêt supérieur des trois enfants de l'allocataire (4).

1 - Sur la méconnaissance de l'obligation de motivation en fait et en droit des décisions

13. Les dispositions de l'article L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoient :

« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;

2° Infligent une sanction ;

3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;

4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;

5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;

6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;

7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ;

8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire. »

14. L'article L. 211-5 du même code précise que « *la motivation exigée doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».
15. La motivation doit être précise et adaptée aux circonstances spécifiques dans lesquelles la décision s'inscrit (Conseil d'Etat, 30 juillet 1997, n° 157313 : illégalité d'une décision de préemption en raison du caractère trop général de sa motivation). 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'utilisateur pour sa « défense ».
16. 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).
17. En l'espèce, Madame X, n'a pas pu prendre connaissance des éléments réclamés par la CAF de Y, dans la mesure où elle a indiqué, sans être contredite, n'avoir pas reçu de courrier de notification l'informant de la suspension de ses prestations familiales.
18. La Défenseure des droits considère ainsi que la CAF de Y n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe de motiver en fait et en droit ses décisions à l'égard de son allocataire, Madame X.

2 - Sur la décision de suspension des prestations au regard de la procédure de contrôle et de sanction encadrée par les textes

19. S'agissant de la suspension des prestations consécutive au contrôle de situation des allocataires, les dispositions de l'article L. 583-3 du code de la sécurité sociale prévoient :

« Les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations familiales, notamment les ressources, peuvent être obtenues par les organismes débiteurs de prestations familiales selon les modalités de l'article L. 114-14.

Sans préjudice des sanctions pénales encourues, la fraude, la fausse déclaration, l'inexactitude ou le caractère incomplet des informations recueillies en application du premier alinéa du présent article exposent l'allocataire, le demandeur ou le bailleur aux sanctions et pénalités prévues à l'article L. 114-17.

Lorsque ces informations ne peuvent pas être obtenues dans les conditions prévues au premier alinéa, les allocataires, les demandeurs ou les bailleurs les communiquent par déclaration aux organismes débiteurs de prestations familiales.

Ces organismes contrôlent les déclarations des allocataires ou des demandeurs, notamment en ce qui concerne leur situation de famille, les enfants et personnes à charge, leurs ressources, le montant de leur loyer et leurs conditions de logement. Ils peuvent contrôler les déclarations des

bailleurs, afin de vérifier notamment l'existence ou l'occupation du logement pour lequel l'allocation mentionnée au a du 2° de l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation est perçue.

Pour l'exercice de leur contrôle, les organismes débiteurs de prestations familiales peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques, notamment les administrations financières, et aux organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage, qui sont tenus de les leur communiquer.

Les informations demandées aux allocataires, aux demandeurs, aux bailleurs, aux administrations et aux organismes ci-dessus mentionnés doivent être limitées aux données strictement nécessaires à l'attribution des prestations familiales.

Un décret fixe les modalités d'information des allocataires, des demandeurs et des bailleurs dont les déclarations font l'objet d'un contrôle défini dans le présent article.

Les personnels des organismes débiteurs sont tenus au secret quant aux informations qui leur sont communiquées.

Le versement des prestations peut être suspendu si l'allocataire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent article. [...]»

20. Ainsi, cette disposition prévoit expressément et limitativement la suspension des prestations en précisant qu'elle ne peut intervenir que si l'allocataire refuse de se soumettre aux contrôles.
21. Or, en l'espèce, il n'est pas établi que Madame X ait fait obstacle au contrôle dans la mesure où elle a déclaré n'avoir pas reçu le courrier lui réclamant des informations nécessaires au contrôle.

3 - Sur le respect du « reste à vivre » en matière de suspension des prestations

22. 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.* »
23. 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.
24. Afin de prévenir les exclusions, la réforme engagée par ce texte visait l'établissement d'une définition d'un « reste à vivre » minimum dans le cadre notamment de la procédure de traitement du surendettement.

25. À cette fin, le débiteur doit au moins conserver un montant de ressources déterminé en fonction de ses revenus, majoré en fonction des personnes étant 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.
26. Ainsi, les dispositions en vigueur de l'article L. 731-1 du code de la consommation prévoient :
- « 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. »*
27. 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. »*
28. 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.
29. 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 ».
30. Les prestations familiales, les allocations servies par l'assurance chômage ou le RSA (article L. 262-48 du code de l'action sociale et des familles), eu égard à leur caractère alimentaire, sont concernés par l'insaisissabilité.

31. La simple absence de réponse ne saurait constituer un motif suffisant et légitime pour exposer des foyers entiers à l'expulsion de leur logement ou à une précarité immédiate en suspendant le versement de l'ensemble des prestations familiales.
32. En outre, il convient de préciser qu'en matière de recouvrement d'indus de prestations familiales, qu'ils soient qualifiés de frauduleux ou non, les dispositions de l'article L.553-2 du code de la sécurité sociale sont applicables.
33. Elles prévoient que :

« Tout paiement indu de prestations familiales est récupéré, sous réserve des dispositions des quatrième à neuvième alinéas de l'article L. 133-4-1, 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 des aides personnelles au logement mentionnées à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitat, soit au titre des prestations mentionnées à l'article L. 168-8 ainsi qu'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. 821-5-1 et L. 845-3 du présent code, L. 823-9 du code de la construction et de l'habitation 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. En cas de fraude, le directeur de l'organisme débiteur de prestations familiales peut majorer le montant de la retenue d'un taux fixé par décret qui ne peut excéder 50 %. Ce taux est doublé en cas de réitération de la fraude dans un délai de cinq ans à compter de la notification de l'indu ayant donné lieu à majoration de la retenue. [...]

Toutefois, par dérogation aux dispositions des alinéas précédents, la créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations. [...].

Les dispositions des quatrième à dernier alinéas de l'article L. 133-4-1 sont applicables au recouvrement des indus mentionnés au présent article. »

34. De plus, que l'indu ait un caractère frauduleux ou non, les CAF ont l'obligation légale d'appliquer un plan de remboursement personnalisé (PRP) qui tient compte de la situation financière et familiale de l'allocataire débiteur, de manière à laisser un reste à vivre au foyer.
35. L'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution énumère les catégories de biens et de créances qui ne

peuvent être saisis. Parmi ces créances figurent notamment les provisions, sommes et pensions à caractère alimentaire, ainsi que certaines créances déclarées insaisissables par la loi pour des motifs d'humanité (en particulier une fraction des rémunérations du travail conformément à l'article L. 145-2 du code du travail précité, le revenu minimum d'insertion, l'allocation spécifique de solidarité, les prestations en nature versées par les caisses de sécurité sociale, ainsi que les prestations versées par les caisses d'allocations familiales). Ces dispositions sont d'ordre public et doivent être respectées par les créanciers poursuivants, ainsi que par les établissements teneurs de comptes dès lors qu'une saisie-attribution de comptes d'espèces ou un avis à tiers détenteur leur a été notifié.

36. Il est constant que pour les ménages aux faibles ressources disposant d'un reste à vivre faible, le moindre incident de paiement ou la suspension de droits peut entraîner des difficultés importantes et immédiates.
37. Il résulte des éléments qui précèdent que la suspension initiale des prestations par la CAF de Y, au motif de l'absence de réponse à un courrier de contrôle de ressources, non reçu par l'allocataire et non précédé d'un courrier informatif, ne respecte pas le cadre légal prévu par les articles L.583-3 et L.583-1 du code de la sécurité sociale et a porté atteinte aux droits que Madame X tient de ces dispositions.

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

38. 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* ».
39. 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* ».
40. 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° 02-16336 et n°02-20613).
41. En l'espèce, la décision individuelle de la CAF de Y de suspendre l'ensemble des prestations familiales depuis le 25 juin 2022 a directement placé le foyer de Madame X dans une situation d'impécuniosité directe en amputant une partie de ses ressources et en ne lui laissant pas un reste à vivre suffisant.

42. La Défenseure des droits considère qu'en dépit du rétablissement des droits en septembre 2022, une telle pratique a privé, en partie, Madame X des moyens dont elle disposait pour subvenir aux besoins élémentaires et fondamentaux de ses trois enfants afin de leur assurer un environnement sûr, et a, ainsi, porté atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.
43. En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits, prend acte du rétablissement des droits aux prestations familiales de Madame X à compter du mois de septembre 2022 mais recommande néanmoins à la CAF de Y, afin de prévenir le renouvellement de telles situations :
- de veiller à se conformer aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration en motivant en fait et en droit les décisions qu'elle notifie aux allocataires dont Madame X ;
 - de se conformer à la réglementation applicable en matière de suspension des prestations :
 - en veillant à ne pas suspendre les prestations en l'absence d'obstacle au contrôle caractérisé de la part de l'allocataire ;
 - en fournissant à l'allocataire les informations nécessaires afin de pouvoir répondre à un tel contrôle ;
 - notifiant une décision administrative motivée à l'allocataire.
44. 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