

Paris, le 12 mars 2025

Décision du Défenseur des droits n°2025-036

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 l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu les articles L.512-1, L.513-1, L.521-2, et L.523-1 et suivant du code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à la demande de remboursement d'indus de prestations familiales et d'allocation de soutien familial notifiée le 30 juillet 2022, qu'elle estime porter atteinte à ses droits d'usagers du service public ;

Recommande à la Caisse d'Allocation Familiale (ci-après dénommée CAF) Y d'annuler les indus litigieux.

La Défenseure des droits demande à la CAF Y de lui rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

RECOMMANDATION
en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

1. Madame X a saisi Défenseur des droits d'une réclamation relative à la demande de remboursement d'un indu de 6.103,66 euros au titre de prestations familiales et d'allocations de soutien familial non recouvrables, notifiée le 30 juillet 2022, par la CAF Y.

I.- Faits et instruction de la réclamation

2. La sœur de Madame X est décédée en 2015.
3. Madame X, déjà mère d'une enfant, a immédiatement recueilli sa nièce, Z, née en 2004, laquelle a vécu à son domicile jusqu'au 14 octobre 2022.
4. En date du 25 avril 2016, Madame X a formulé une demande de tutelle au juge des tutelles.
5. La première réunion destinée à désigner le tuteur et son subrogé n'a pu se tenir que le 6 novembre 2018, et a dû faire l'objet d'un renvoi ultérieur.
6. Durant cette période, l'accueil effectif de Z s'est poursuivi au domicile de Madame X.
7. Lors de la seconde audience du 15 novembre 2018, aucun représentant du Conseil départemental Y ne s'est présenté.
8. Le juge des tutelles a pris la décision de transmettre le dossier au juge des enfants pour l'éventuelle mise en place d'une assistance éducative, mais de maintenir la tutelle avec conseil de famille.
9. L'accueil de l'enfant Z s'est donc poursuivi au domicile de sa tante.
10. Les membres du conseil de famille ne se sont pas présentés aux audiences suivantes fixées par le juge pour entériner la désignation de Madame X en qualité de tutrice légale.
11. Selon décision en date du 31 janvier 2019, et compte tenu des difficultés de mise en place du conseil de famille, le juge des tutelles a ordonné la mainlevée de la tutelle en conseil de famille et a déferé la tutelle à la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance.

12. Cette décision a été notifiée en octobre 2019.
13. Toutefois, l'accueil effectif de Z a continué au domicile de Madame X jusqu'au mois d'octobre 2022.
14. Ainsi, à compter du décès de sa mère, qui l'élevait seule, et jusqu'à son placement en maison d'enfants à caractère social, le 14 octobre 2022, Z a vécu chez sa tante.
15. Les frais d'entretien ont ainsi été pris en charge par sa tante, l'équipe du département ayant réalisé un accompagnement socio-éducatif, comme en a attesté la présidente du Conseil départemental Y le 9 août 2022.
16. Sur le conseil d'une assistante sociale, Madame X a sollicité de la CAF des prestations familiales, qui lui ont été accordées sans difficulté.
17. Par courrier du 22 juillet 2022, la CAF a toutefois notifié à la réclamante une demande de remboursement d'indu à hauteur de 6.897,63 € concernant, sans distinction, des sommes versées au titre de l'allocation de soutien familial et au titre de « prestations familiales ».
18. Il aurait été indiqué à la réclamante que l'accueil de Z entre 2015 et 2022 n'était pas considéré par les services de la CAF comme susceptible d'ouvrir droit aux prestations en cause.
19. Madame X a saisi la Commission de Recours Amiable de la CAF, ainsi que les services de la médiatrice.
20. C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.
21. Par courriel du 13 janvier 2023, le Délégué de Y a sollicité le médiateur de la CAF afin de parvenir à un règlement amiable de ce litige, en rappelant que Madame X avait la charge effective de sa nièce.
22. Par courrier du 19 juin 2023, une remise partielle de dette d'un montant de 793,97 € correspondant à la créance relative aux allocations familiales a été accordée à la réclamante au regard de « *sa situation personnelle* » et du « *niveau de responsabilité* » de Madame X « *justifiant cette dette* ».
23. La dette globale a par conséquent été cristallisée à un montant de 6.103,66 €.
24. Le 23 juillet 2024, et toujours dans le cadre de la médiation engagée, les services du Défenseur des droits ont sollicité le réexamen de la situation, estimant que compte tenu des liens affectifs et éducatifs conservés avec

l'enfant, ni le maintien de l'indu ni la demande de remboursement de celui-ci, ne semblaient fondés.

25. Par courrier du 2 septembre 2024, la CAF a confirmé le refus de remise de dette pour la créance d'allocation.
26. Prenant acte de la persistance du litige, en dépit des concessions partielles obtenues par le délégué dans le cadre de cette médiation, les services du Défenseur des droits ont, par courrier du 6 novembre 2024, adressé à la CAF une note soumise au contradictoire récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il apparaissait que la notification de l'indu portait atteinte aux droits d'usagère de l'administration de Madame X.
27. En réponse, par courriel du 10 janvier 2025, la CAF a retransmis au Défenseur des droits son courrier du 2 septembre 2024 ayant confirmé le refus de remise de dette, au motif que : « (...) *En effet, suite à l'échec d'une tutelle familiale, l'enfant a été confiée à l'ASE et nous ne sommes pas en possession, à ce jour, d'un jugement contraire à cette décision. De ce fait, concernant les enfants sous tutelle de l'ASE, aucune prestation familiale ne peut être versée, ni à la famille, ni à l'ASE. En effet, en application de l'article L 513-1 du code de la sécurité sociale, les parents de l'enfant sous tutelle de l'ASE n'ont plus l'autorité parentale et ne peuvent plus être allocataires de celui-ci, l'ASE en tant que personne morale ne peut être allocataire (...)* ».

II.- Analyse juridique

II.1.- Sur les conditions d'octroi de l'allocation de soutien familiale

28. Les règles générales concernant les modalités de paiement des prestations familiales sont applicables à l'allocation de soutien familial.
29. Ainsi, il résulte des dispositions de l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale que le droit aux prestations familiales est subordonné à deux conditions qui doivent être simultanément remplies :
 - avoir un ou plusieurs enfants à charge ne bénéficiant pas, à titre personnel, d'une prestation familiale ;
 - résider en France métropolitaine.En outre, certaines prestations sont soumises à une condition de ressources.
30. L'allocation de soutien familial (ASF) a précisément pour objet d'apporter une aide aux personnes qui assument la charge d'enfants orphelins ou assimilés, soit sous la forme d'une prestation familiale non récupérable, soit sous la forme

d'une avance sur pension alimentaire, récupérable auprès du débiteur d'aliments, lorsque les parents se soustraient à leur obligation d'entretien.

31. Selon les dispositions de l'article L.523-1, I, 1^{er} alinéa du Code de la sécurité sociale, a droit à l'ASF :

- tout enfant orphelin de père ou de mère, ou de père et de mère ;
- tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou l'autre de ses parents ou à l'égard de l'un et de l'autre ;
- tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, se soustraient ou se trouvent, s'ils sont considérés comme tels, hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice ou d'une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant fixée par les actes ou accords visés sous l'article L. 523-1 IV du Code de la sécurité sociale ;
- tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, s'acquittent intégralement du versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice ou d'une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant fixée par un accord amiable ou par les actes ou accords mentionnés susmentionnés, lorsque le montant correspondant est inférieur à celui de l'allocation de soutien familial. Dans ce cas, une allocation de soutien familial différentielle est versée.

32. Par ailleurs, est considéré comme orphelin l'enfant dont l'un au moins des parents légitimes, adoptifs, ou naturels est décédé (Circ. Cnaf 35 du 20-8-1985).

33. Ainsi, en application de l'article L.523-2 du Code de la sécurité sociale, peut bénéficier de l'allocation le père, la mère ou la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant orphelin ou de l'enfant assimilé à un orphelin.

34. Dès lors, l'allocation de soutien familial est accordée pour élever un enfant, privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents, aux personnes en assumant la charge effective et permanente, sans condition de ressources, pour chaque enfant jusqu'à ses 20 ans.

35. À ce titre, sont notamment considérés comme étant à la charge de leur famille
« *Les enfants confiés à une personne morale (service public, notamment le placement à l'aide sociale à l'enfance, en centre éducatif fermé ou en centre de placement immédiat, institution privée), si les liens affectifs et éducatifs sont maintenus sous réserve que la preuve en soit apportée notamment par l'Ase.* »
(Point 5 du suivi législatif de la CNAF).

36. En l'espèce, il n'est pas contesté que Mademoiselle Z ne disposait pas, à titre personnel, d'une quelconque prestation familiale, ni que la condition de résidence était remplie.

37. Est uniquement discutée la condition de la charge effective et permanente de l'enfant conformément aux dispositions de l'article L. 513-1 du Code de la sécurité sociale.

II.2.- Sur l'absence de bien-fondé de l'indu

38. 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.

(...)

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 ».

39. Contrairement à ce qui est indiqué dans le courrier de l'organisme en date du 2 septembre 2024, les dispositions de l'article L.513-1 du Code de la sécurité sociale disposent :

« Les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant. »

40. 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.
41. Certes, lorsqu'un enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance, en principe, la part des allocations familiales due à la famille pour cet enfant est versée à ce service, en application de l'article L. 521-2 précité.
42. Toutefois, ces dispositions ne sont pas adaptées aux situations de recueil d'enfants par une personne physique, dès lors que cette dernière en assume la charge effective et permanente.
43. À cet égard, la circulaire DSS/4A n° 99-03 du 5 janvier 1999 relative à la notion de charge effective et permanente d'enfants pour l'ouverture du droit aux prestations familiales rappelle :

« Si le contenu et l'exercice effectif de la charge sont en règle générale confondus lorsque celle-ci est assumée par les représentants légaux de l'enfant, l'interprétation faite par la Cour de cassation de la notion de charge d'enfant permet de reconnaître également un droit aux prestations aux personnes physiques ayant ou non un lien de parenté avec l'enfant dont elles assument la charge dans les faits, les parents se soustrayant à leurs responsabilités dans ce domaine ou étant, pour motifs divers, dans l'incapacité de les assumer.

Les familles recueillantes se substituant dès lors aux parents dans l'exercice desdites responsabilités peuvent bénéficier des prestations sur production des pièces probantes permettant aux organismes débiteurs d'établir le droit, en s'assurant de la réalité et de la permanence de l'exercice de la charge par le tiers recueillant, exigées par l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale.

Il est rappelé à cet effet que la condition de résidence permanente en France opposable à l'enfant bénéficiaire des prestations familiales, est, aux termes de l'article R. 512-1 du code de la sécurité sociale réputée remplie pour l'enfant qui accomplit un ou plusieurs séjours hors de France, sous réserve que la totalisation de ces périodes n'excède pas trois mois au cours d'une même année civile.

La notion de résidence permanente et donc de charge s'entendent donc de facto d'une durée au moins égale à neuf mois au cours d'une même année civile. »

44. Dans cette même logique, il est rappelé par la CNAF que les enfants dont les parents se soustraient à leurs obligations ou sont dans l'incapacité de les assumer pour des motifs divers sont considérés comme étant à la charge de la famille qui les a recueillis (Circ. Cnaf 32 du 30 août 2002 ; Circ. Cnaf 23 du 7 décembre 2005 n° 4121).
45. Il n'est ainsi pas exigé l'existence d'un lien juridique de parenté ou d'alliance entre la personne qui assume la charge d'un enfant et celui-ci. Il peut s'agir d'enfants légitimes, naturels, reconnus ou non, des frères ou des sœurs, des neveux ou des nièces, des pupilles, des enfants adoptés, recueillis ou parrainés, etc (Circ. Cnaf 23 du 7 décembre 2005 n° 4112).
46. Les allocations familiales sont donc versées à la personne qui assure, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.
47. En conséquence, le bénéfice des allocations peut être accordé, au titre d'un enfant recueilli, dès que l'allocataire se trouve dans cette situation de fait, peu important l'absence de décision de justice lui transférant l'autorité parentale et mettant à sa charge l'obligation alimentaire incombant en principe aux parents (Cass. soc. 11 juillet 1991 n° 2762 P, D. c/ CAF de Lyon ; Cass. soc. 13 janvier 1994 n° 152 D, Drass du Languedoc-Roussillon c/ H. ; Cass. soc. 25 novembre 1993 n° 3745 PB, CAF d'Indre-et-Loire c/ Z. ; Cass. soc. 27 janvier 1994 n° 87-15.909).
48. En tout état de cause, l'article 1353 du Code civil dispose : « *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* ».
49. La Cour de cassation a ainsi 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.
50. En l'espèce, la CAF Y a tiré ses conclusions de la seule circonstance du placement de la nièce de Madame X à l'ASE, selon jugement en date du 31 janvier 2019, sans pour autant apporter la preuve, en effectuant notamment une enquête de voisinage ou un contrôle au domicile de l'allocataire, que Madame

X ne disposait pas de la charge effective et permanente de sa nièce, alors même que la présence effective de l'enfant Z au sein du foyer de Madame X a été attestée par la présidente du Conseil départemental Y.

51. Ainsi, la CAF Y ne justifie pas sa décision au regard de la période antérieure au jugement du 31 janvier 2019 durant laquelle aucune décision de placement auprès de l'ASE n'avait été prise.

52. Par ailleurs, s'agissant de la période postérieure au jugement et jusqu'au 14 octobre 2022 (date de départ de Z pour la MECS), il s'avère que Madame X a pallié les manquements de l'ASE laquelle n'a pas exécuté le jugement. En effet, le service de l'ASE n'a pris aucune mesure conforme à la décision précitée et, dans le silence des pouvoirs publics, l'enfant est resté à la charge effective de sa tante.

53. En considération de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la CAF Y d'annuler les indus litigieux de prestations familiales et d'allocation de soutien familial.

54. La Défenseure des droits, demande à la CAF Y de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON