

Action sociale

Enfance et Famille 09 juillet 2024

Prestations familiales : la suspension des droits ne s'improvise pas !

Une importante décision rendue le 26 juin 2024 par la Défenseure des droits vient sévèrement rappeler que les caisses d'allocations familiales (CAF) doivent respecter des règles précises avant de procéder à une suspension de droits, au risque de porter atteinte à l'intérieur supérieur des enfants de l'allocataire.

Alors que la stigmatisation des allocataires irrigue insidieusement les politiques familiale et d'action sociale, avec la volonté de durcir les conditions de versement, le contrôle ainsi que les sanctions, la Défenseure des droits souligne les obligations des caisses d'allocations familiales (CAF) dans l'exercice de leurs pouvoirs dans le cadre d'une récente décision (n° 2024-075, 26 juin 2024) qui s'appuie sur les droits fondamentaux des allocataires et l'intérêt supérieur de l'enfant. Document d'importance émanant d'une autorité administrative indépendante qui, au-delà du cas d'espèce, interroge les pratiques à l'œuvre dans l'ensemble des CAF.

Une prompte suspension de prestations familiales

L'allocataire ayant porté réclamation auprès de la Défenseure des droits vit seule avec trois enfants à charge et percevait l'aide au logement ainsi que l'allocation de soutien familial (ASF) avant que celles-ci ne soient suspendues, le 25 juin 2022, par la CAF.

Dans sa requête, l'allocataire fait valoir qu'elle a reçu un courrier de la CAF, 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. » Elle précise qu'elle n'a reçu aucun autre courrier de la CAF lui demandant des informations.

Les services du Défenseur des droits sont intervenus, par courriers du 25 août, 17 octobre et 18 novembre 2022 auprès de la CAF afin d'obtenir un règlement amiable de ce litige.

En l'absence de réponse aux 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 de ses pouvoirs d'intervention (LO n° 2011-333, 29 mars 2011 : JO 30 mars).

Toujours 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 concernée par le litige, 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.

Par courriel du 22 mai 2024, le service médiation de la CAF a répondu que les droits aux prestations familiales de l'allocataire 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.

Ce service 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 l'allocataire.

Mise en garde pour les CAF

La Défenseure des droits a pris acte de ce rétablissement des droits aux prestations familiales.

Elle considère néanmoins que la CAF a méconnu à la fois l'obligation qui est la sienne de motiver en fait et en droit les décisions rendues à l'encontre des allocataires, la procédure de contrôle et de sanction prévue par les textes en matière de suspension des prestations servies, qu'elle porte atteinte aux droits d'usager du service public de l'allocataire et à l'intérêt supérieur de ses enfants, en ne laissant pas un « reste à vivre » suffisant (voir ci-dessous).

Aussi, afin de prévenir le renouvellement de telles situations, elle recommande à la CAF :

- 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 ;
- 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.

Enfin, la Défenseure des droits demande à la CAF 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.

Remarque : à noter que dans le cadre des dispositifs de contrôles et relatifs à la lutte contre la fraude, l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale apporte des précisions sur la notion d'obstacle ou soustraction à contrôle, à savoir : refuser l'accès à une information formellement sollicitée, ne pas répondre ou apporter une réponse fautive, incomplète ou abusivement tardive à toute demande de pièce justificative, d'information, d'accès à une information, ou à une convocation, dès lors que la demande est nécessaire à l'exercice du contrôle ou de l'enquête.

Une analyse juridique en 4 points

Comme énoncé dans la décision, il apparaît que la suspension initiale de l'ensemble des prestations familiales de la famille de l'allocataire a méconnu à la fois l'obligation de motivation en fait et en droit des décisions administratives individuelles défavorables, la procédure de contrôle et de sanction prévue par les textes et le respect du « reste à vivre » en matière de suspension des prestations. En outre elle a porté atteinte à l'intérêt supérieur des trois enfants de l'allocataire.

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

La Défenseure des droits fonde sa décision sur le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), ainsi que sur la jurisprudence.

Côté législatif, visant les dispositions de l'article L. 211-2 et L. 211-5 du CRPA, la décision retient principalement que :

- « 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 (...) retirent ou abrogent une décision créatrice de droits, (...) refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir » ;

- « la motivation exigée doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

Côté jurisprudence (administrative et constitutionnelle), la décision du 26 juin 2024 rappelle que :

- la motivation doit être précise et adaptée aux circonstances spécifiques dans lesquelles la décision s'inscrit (CE, 30 juill. 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'usager pour sa « défense » ;

- 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 (Cons. const., déc. n° 88-248 DC, 17 janv. 1989).

En l'espèce, l'allocataire n'a pas pu prendre connaissance des éléments réclamés par la CAF, 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. La Défenseure des droits considère ainsi que la CAF n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe de motiver en fait et en droit ses décisions à l'égard de son allocataire.

Sur la décision de suspension des prestations au regard de la procédure de contrôle et de sanction

S'agissant de la suspension des prestations consécutive au contrôle de situation des allocataires, la décision s'appuie sur les dispositions de l'article L. 583-3 du code de la sécurité sociale qui 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. Or, en l'espèce, il n'est pas établi que l'allocataire a fait obstacle au contrôle dans la mesure où elle a déclaré n'avoir pas reçu le courrier lui réclamant des informations nécessaires au contrôle.

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

Dans sa décision, la Défenseure des droits s'appuie sur un texte constitutionnel, sur le code de la consommation et sur le code de la sécurité sociale.

Tout d'abord, elle vise l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel : 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. »

Ensuite, elle consacre un développement à la notion de « reste à vivre », notamment sous le prisme de la loi de 1998 (L. n° 98- 657, 29 juill. 2008 art. 68), laquelle a modifié le contenu des conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale au nombre desquels figure la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) (CSS, art. L. 227-1). Le législateur a explicitement imposé que ces COG précisent « les objectifs de l'action sociale, de prévention et de lutte contre l'exclusion », là où l'ancienne législation laissait une faculté aux parties de détailler « le cas échéant, les objectifs liés à la politique d'action sociale et de prévention ».

Remarque : à noter que sont également ajoutés, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (L. n° 2020-1576, 14 déc. 2020, art 32), les objectifs « de soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées »).

La décision du 26 juin 2024 articule ces dispositions avec les règles sur l'insaisissabilité (voir aussi en ce sens Déc. n° 2024-042, 29 mars 2024). Une telle articulation peut se comprendre dans la mesure où la loi de 1998 (dans son article 129) a ajouté une limitation à la saisie exceptionnelle des prestations.

La Défenseure des droits en conclut que 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 est limitée. En application de ce texte, précise encore la décision, 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, qui supposent la preuve de la fraude et, en tout état de cause, ne font donc pas obstacle au respect du « reste à vivre ».

« 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 », souligne également la décision.

Par ailleurs, la décision « enfonce le clou » sur un point qui avait déjà fait l'objet d'observations : 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. Dans un [avis du 30 avril 2021](#) (n° 21-04), la Défenseure des droits avait déjà mentionné des difficultés rencontrées par les personnes pour obtenir un PRP tenant compte du reste à vivre des personnes. Certaines CAF ont tendance à déroger à l'application de ces textes en cas de fraude. Or, cet avis a souligné que « le plan de remboursement personnalisé (doit) être appliqué aux allocataires dont les créances sont frauduleuses, lorsqu'ils le demandent. D'autres CAF, selon le montant de l'indu, contraignent l'usager débiteur à échelonner le remboursement sur une période de 1 à 4 ans, en dépit des garanties légales. Enfin, d'autres organismes invoquent le délai maximal de 2 ans prévu à l'article 1244-1 du code civil. Or, cet article relatif au recouvrement contentieux ne s'impose qu'aux juges, et non aux organismes ».

Retenons également la référence faite aux articles L. 583-3 et L. 583-1 du code de la sécurité sociale qui montrent l'importance du droit à information de l'allocataire. En effet, l'article [L. 583-1 du CSS](#), dont la rédaction n'a pas évolué depuis 1985, énonce notamment que :

« Les organismes débiteurs des prestations familiales et leur personnel sont au service des allocataires. Ils sont tenus en particulier :

- d'assurer l'information des allocataires sur la nature et l'étendue de leurs droits ;
- de leur prêter concours pour l'établissement des demandes dont la satisfaction leur incombe. »

Sur l'atteinte à l'intérêt supérieur des enfants de l'allocataire

Enfin, la décision se fonde sur l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 26 janvier 1990, lequel 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 ».

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 ».

Il est fait référence à l'applicabilité directe de l'article 3-1 relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant, telle qu'elle a été reconnue au travers deux arrêts de la Cour de cassation (Cass. 1re civ, 18 mai 2005, [n° 02-16336](#) et [n° 02-20613](#)).

En l'espèce, la décision individuelle de la CAF de suspendre l'ensemble des prestations familiales depuis le 25 juin 2022 a directement placé le foyer de l'allocataire « dans une situation d'impécuniosité directe en amputant une partie de ses ressources et en ne lui laissant pas un reste à vivre suffisant ».

En conclusion, la Défenseure des droits considère qu'en dépit du rétablissement des droits en septembre 2022, une telle pratique a privé, en partie, l'allocataire 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 ».

Lisiane Fricotté, Juriste/Auteure/Consultante - Protection sociale - Santé et travail - Action sociale - Droits de l'Homme - Droits des femmes

► [Défenseur des droits, déc. n° 2024-075, 26 juin 2024](#)

Études concernées

► [Prestations familiales](#)

