

PROCEDURE EN RECOUVREMENT D'INDUS CAF/MSA

Quels sont les droits des personnes ?

Note pratique¹ - Avril 2021

QU'EST-CE-QU'UN INDU OU TROP-PERCU ?

Pour rappel, un « indu » ou « trop-perçu » est **une prestation versée, alors qu'elle n'aurait pas dû l'être, suite à une erreur de la part de l'organisme de protection sociale ou de l'allocataire, à qui il est demandé de rembourser ces sommes**. Les organismes récupèrent alors les prestations indûment versées en prélevant tout ou partie des prestations à venir, sous forme de retenues mensuelles ou de compensations ; ou en exigeant le remboursement de l'intégralité de la prestation indue.

- ⇒ **Attention** : l'indu ne doit pas être confondu avec la fraude qui désigne une action intentionnelle réalisée dans le but d'obtenir des organismes de protection sociale des prestations pour lesquelles une personne ne serait pas éligible.
- Il est rappelé que les oublis ou erreurs des allocataires dans leurs déclarations ne doivent pas être qualifiés de fraude tant que l'organisme n'a pas prouvé la volonté de l'allocataire de tromper l'organisme pour obtenir le versement d'une prestation indue².

Les indus peuvent avoir plusieurs causes :

- *Evolution des montants de prestations prévue par voie législative ou réglementaire*
- *Changement de situation de l'allocataire non-signalé ou non pris en compte à temps*
- *Erreur de la CAF/MSA dans le calcul des prestations*
- *Déclarations tardives ou inexactes*
- *Etc.*

Les procédures en recouvrement d'indus sont **encadrées juridiquement**.

LE DROIT A L'INFORMATION

Lorsqu'une CAF/MSA constate qu'une **prestation a été trop-perçue**, elle applique une **retenue ou une compensation sur les prestations du mois suivant**. Ces retenues ont parfois lieu sans que les allocataires n'en soient informés.

- ⇒ Pourtant, les organismes de protection sociale ont **une obligation générale d'information** à l'égard des personnes (**art. R. 112-2 du code de la sécurité sociale**).

¹ Note à destination des intervenants sociaux et juristes accompagnant les allocataires CAF/MSA dans leurs démarches d'accès aux droits, réalisée par Julie CLAUZIER, juriste.

² Pour plus de détails, voir le rapport du Défenseur des Droits : « [Lutte contre la fraude aux prestations sociales, à quel prix pour les droits des usagers ?](#) », 2017

- ⇒ Les retenues ne peuvent s'effectuer qu'après que la personne ait été informée par écrit et dans une décision motivée, afin qu'elle ait la possibilité de faire valoir des rectifications³ (droit à l'erreur), de demander une remise de dette et/ou de contester la retenue (art. R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale⁴).

Article L. 211-8 du code des relations entre le public et l'administration :

« Les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés ordonnant le reversement des prestations sociales indûment perçues sont motivées.

Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions et les délais dans lesquels l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales. Dans ce dernier cas, l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. »

Le Conseil d'Etat, dans une décision du 10 juillet 2019 (n° 415427) précise que lorsque l'organisme concerné constate un indu sur une prestation (ici RSA, aide exceptionnelle de fin d'année ou APL) il :

*« doit prendre une décision de récupération d'indu, **motivée et notifiée au bénéficiaire de l'allocation, qui lui réclame le remboursement de la somme due, et le cas échéant, l'informe des modalités selon lesquelles cet indu pourra être récupéré par retenues sur les prestations à venir** ».*

- ⇒ Mais trop souvent, les allocataires ne reçoivent aucune notification et constatent les retenues sur leur espace personnel CAF/MSA ou leur compte bancaire, souvent sans en comprendre le motif ni les modalités.
- ⇒ La décision informant de l'indu peut être **contestée devant le tribunal** après avoir exercé un recours administratif préalable obligatoire auprès de l'organisme concerné (cf. *infra*).
- ⇒ La Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé que l'organisme qui ne porte pas à la connaissance de la personne concernée les dispositions légales ou réglementaires sur lesquelles se fonde une décision de remboursement de sommes indues (mais aussi de suspension ou révocation de prestations) commet une erreur⁵.

³ Le décret n°2021-306 du 23 mars 2021 prévoit que cette demande de rectification interrompt le délai de saisine de la commission de recours amiable jusqu'à la décision de la CAF/MSA ou la décision implicite de rejet de la demande de rectification.

⁴ Le décret n°2021-306 du 23 mars 2021 précise la procédure de recouvrement en prestations indues et notamment la forme et le contenu de la notification par la CAF/MSA d'une décision constatant l'indu – précisions de la nature, montant, date et motif de l'indu, délais et procédure pour rectifier les informations ayant une incidence sur l'indu et engager la procédure en recouvrement de l'indu par l'organisme CAF ou MSA.

⁵ CEDH, 26 avril 2018, Čakarević c. Croatie, n°48921/13 (§ 85)

L'ENCADREMENT DU MONTANT DES RETENUES

Par ailleurs, ces retenues peuvent atteindre jusqu'à 50% voire 100% des ressources des allocataires, se révélant alors excessives voire illégales.

Les organismes ont l'obligation légale⁶ d'appliquer un plan de remboursement personnalisé en tenant compte de la situation de l'allocataire de manière à lui laisser un reste à vivre suffisant :

- *Pour cela, l'organisme doit tenir compte de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement et des prestations dont elle bénéficie⁷.*
- *Ainsi, l'organisme peut calculer un montant acceptable de retenues mensuelles et leur échelonnement dans le temps à partir de la situation individuelle de l'allocataire.*
- *Des barèmes prévoient la proportion de retenues autorisée par tranche de revenus⁸.*
- *Ces règles doivent être respectées même en cas de fraude.*

L'organisme qui ne tient pas compte de la situation sociale et économique de l'allocataire risque de lui demander de rembourser une somme excessive, dont il ne dispose pas ou dont il a besoin pour assurer sa subsistance et celle de sa famille.

La Cour européenne des droits de l'Homme⁹ a considéré qu'exiger le remboursement d'une somme disproportionnée revient à faire peser une charge excessive sur l'allocataire, en violation de ses droits fondamentaux. La Cour a rappelé que **l'organisme doit procéder au recouvrement des indus de manière appropriée et cohérente** et en ménageant un juste équilibre. A défaut, il contrevient au droit des personnes à vivre dans des conditions dignes et au respect de leur vie privée et familiale¹⁰.

VOIES DE RECOURS EN CAS DE RETENUES EXCESSIVES ET/OU ILLEGALES

Si la personne n'a pas été informée en amont d'une retenue et/ou s'est vue appliquer des retenues excessives ne tenant pas compte de sa situation familiale, elle peut contester :

Par le biais d'un recours amiable :

- **Par courrier en RAR à la commission de recours amiable de la CAF/MSA** pour rappeler à l'organisme ses obligations et lui demander de justifier de la légalité des retenues en

⁶ Articles L. 553-2 al. 3, D. 553-1 code de la sécurité sociale, article L. 262-46 CASF, article L. 351-11 CCH.

⁷ Articles L. 553-2 et L. 835-3 CSS, article L. 351-11 CCH.

⁸ Article 5 de l'arrêté du 14 décembre 2020 relatif au montant des plafonds de ressources de certaines prestations familiales et aux tranches du barème applicable au recouvrement des indus et à la saisie des prestations.

⁹ CEDH, 26 avril 2018, Čakarević c. Croatie, n°48921/13

¹⁰ Pour plus de détails, voir note juridique suivante : [« Le remboursement de prestations indues : contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme », 2019](#)

motivant sa décision par référence aux textes législatifs et réglementaires en vigueur. La personne peut indiquer que, contrairement à ce qu'exige la loi, elle n'a pas été informée de la retenue en amont et ne s'est vue notifier ni les motivations de la retenue, ni les délais et voies de recours pour la contester (*voir trame de recours p.5*)

- L'allocataire dispose d'un **délai de 2 mois** à compter de la notification de la décision de la retenue pour saisir la commission de recours amiable. En l'absence de notification des délais et voies de recours, le délai de 2 mois n'est pas opposable à l'allocataire qui pourra contester la décision de la CAF/MSA au-delà de ce délai.

Par le biais d'une médiation :

- Lorsque le blocage persiste, le **médiateur de la CAF/MSA** peut être saisi afin de rétablir la communication entre l'allocataire et l'organisme. Les coordonnées des médiateurs sont disponibles sur les sites des CAF/MSA.
- **Le Défenseur des Droits** peut également être saisi, en ligne, ou par l'intermédiaire des délégués régionaux¹¹.

⇒ **Attention** : ces saisines ne peuvent être faites à la place du recours amiable (puis contentieux) car elles ne suspendent pas les délais des voies de recours.

Par le biais d'un recours contentieux :

- Suite au recours amiable, si la Commission de recours amiable de la CAF/MSA maintient sa décision, la personne peut engager un **recours auprès du tribunal** (judiciaire ou administratif en fonction de la prestation concernée¹²) pour faire annuler la décision de la CAF/MSA de retenues, voire demander le versement de dommages et intérêts pour le préjudice subi. La personne peut être représentée par un avocat.e ou une personne mentionnée à l'article L. 142-9 du code de la sécurité sociale.

➤ Lien vers des jugements de tribunaux judiciaires qui annulent des indus suite au non-respect par la CAF/MSA des garanties légales :

- [TGI Paris, 18 novembre 2019, n°1805341](#)
- [TJ Arras, 26 mai 2020, n°1900311](#)
- [TJ Lyon, 19 juin 2020, n°1701416](#)
- [TJ Bobigny, 22 juin 2020, n°1902700](#)
- [TJ Rouen, 26 mars 2021, n° RG 20/00568](#)

⇒ **D'autres ressources sur le sujet :**

- Site du GISTI, « Protection sociale », [« I. Indus/recouvrement »](#)
- Plus largement sur l'accès aux droits sociaux, les fiches pratiques Fondation Abbé Pierre, [« Droits sociaux liés à l'habitat »](#)

¹¹ [Lien](#) vers les formulaires en ligne et contacts pour saisir le Défenseur des Droits.

¹² Liste des aides et prestations qui relèvent d'un recours contentieux auprès du tribunal administratif ou du tribunal judiciaire - [ICI](#)

Vous trouverez en annexe (p. 5) une trame de recours amiable ¹³.

(à adapter en fonction de la situation de la personne)

NOM Prénom

Adresse

N° d'allocataire

Commission de recours amiable de la CAF/MSA du département

Adresse

Lieu, date

Objet : Recours amiable contre la décision de remboursement de prestations indues

Madame, Monsieur,

Situation 1 – Défait de notification de la décision de retenues

La personne ne s'est pas vue notifiée de décision écrite et motivée de retenues en amont de la procédure en recouvrement d'indus.

J'ai constaté sur mon espace personnel CAF/MSA ou compte bancaire que des retenues avaient été opérées. J'ai fait l'objet des retenues suivantes (**indiquer les montants + dates des retenues**). Pour autant, je ne me suis vu notifier aucune décision de recouvrement d'indus, et je n'ai pas connaissance des motifs de ces retenues, des références juridiques qui fondent cette décision ni des modalités selon lesquelles cet indu peut être récupéré.

Or, la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé que l'organisme qui ne porte pas à la connaissance de la personne concernée les dispositions légales ou réglementaires sur lesquelles se fonde une décision de remboursement de sommes indues commet une erreur¹⁴. Enfin, je n'ai pas été informé.e des délais et voies de recours pour contester cette décision, contrairement à ce que prévoit l'article L. 211-8 du code des relations entre le public et l'administration.

Je vous demande de me notifier au plus vite la décision qui fonde ces retenues, ses motifs et fondements juridiques, ainsi que les délais et voies de recours.

La personne pourra ensuite contester cette dette si elle ne semble pas justifiée au regard de sa situation (cf infra « situation 2 »).

¹³ Précaution : chaque situation est singulière et nécessitera un courrier personnalisé. Il s'agit ici de simples orientations pour la rédaction de recours qui doivent rester individualisés.

¹⁴ CEDH, 26 avril 2018, Čakarević c. Croatie, n°48921/13 (§ 85)

Si la dette et son montant ne sont pas contestés, la personne peut tout de même demander des remboursements moins élevés ou une remise de dette partielle ou totale. Attention, cette demande signifie que la personne ne conteste pas l'existence et le montant de l'indu.

Dans ce cas, l'allocataire peut envoyer un courrier à l'organisme concerné, en demandant une remise de dette de tout ou partie de l'indu ou un échéancier plus adapté à sa situation économique.

Dans son courrier, la personne devra préciser et justifier ses faibles ressources, son niveau important de ses charges, voire ses dettes. Elle proposera un montant de remboursement adapté à sa situation financière et lui laissant un reste à vivre suffisant pour vivre dignement.

⇒ *Modèles de courrier disponibles [ici](#)*

Situation 2 – Contestation du montant excessif de retenues

Le montant de retenue est excessif au regard de la situation sociale et économique de la personne ou du foyer, la personne peut le contester.

Le montant de retenues mensuelles appliqué est excessif au regard de notre situation familiale et économique (*à préciser : montant des ressources, composition familiale, charges de logement, prestations, difficultés rencontrées, etc.*).

Les organismes ont l'obligation légale d'appliquer un plan de remboursement personnalisé, en tenant compte de la situation de l'allocataire de manière à lui laisser un reste à vivre suffisant pour vivre dignement. Pour cela, la CAF/MSA doit tenir compte de la composition de notre famille, de nos ressources, des charges de logement et des prestations dont nous bénéficions. C'est sur cette base que la CAF/MSA peut calculer un montant acceptable de retenues mensuelles.

La Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé que le fait de demander à une personne de rembourser des sommes indues sans prendre en compte son état de santé, sa situation économique, l'obligeant ainsi à recouvrer une somme dont elle ne dispose pas ou dont elle a besoin pour assurer sa subsistance revient à lui faire supporter une charge excessive¹⁵.

Aussi, je vous demande par le présent courrier de bien vouloir m'indiquer, dans les meilleurs délais, sur quelle base légale se fondent ces retenues et les conditions dans lesquelles elles ont été effectuées (date, montant, modalités de remboursement au regard des dispositions des articles L. 553-2 et D. 553-1 du code de la sécurité sociale). Ces dernières ne me semblent pas en conformité avec les garanties que le droit en vigueur prévoit pour les allocataires CAF/MSA (L'article 5 de l'arrêté du 14 décembre 2020, relatif au montant des plafonds de ressources de certaines prestations familiales et aux tranches du barème applicable au recouvrement des indus et à la saisie des prestations, encadre les montants des retenues par tranche de revenus), et nous a fait vivre avec ma famille un préjudice certain.

Je vous demande dès lors de procéder au réexamen de ma situation et de revenir sur votre décision / de suspendre à compter de ce jour toute mesure de recouvrement d'indus opérée

¹⁵ CEDH, 26 avril 2018, Čakarević c. Croatie, n°48921/13 (§ 90)

par voie de retenue ou compensation immédiate sur d'autres prestations / d'annuler les indus et de me rembourser les sommes retenues /ou de me notifier une décision motivée dans les meilleurs délais, en m'indiquant les délais et voies de recours.

Formule de politesse

Prénom NOM de l'allocataire
Signature obligatoire de l'allocataire