

CIV. 2

CM

COUR DE CASSATION

Audience publique du 8 juillet 2021

Cassation

M. PIREYRE, président

Arrêt n° 774 F-B

Pourvoi n° C 20-15.492

Aide juridictionnelle totale en défense
au profit de Mme [A] [G].
Admission du bureau d'aide juridictionnelle
près la Cour de cassation
en date du 13 octobre 2020.

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, DEUXIÈME CHAMBRE CIVILE, DU 8 JUILLET 2021

La caisse d'allocations familiales (CAF) de l'Ain, dont le siège est [Adresse 1], a formé le pourvoi n° C 20-15.492 contre l'arrêt rendu le 28 janvier 2020 par la cour d'appel de Lyon (protection sociale), dans le litige l'opposant :

1°/ à Mme [A] [G], domiciliée [Adresse 2],

2°/ à M. [U] [Z], domicilié [Adresse 3],

défendeurs à la cassation.

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt.

Le dossier a été communiqué au procureur général.

Sur le rapport de Mme Dudit, conseiller référendaire, les observations de la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat de la caisse d'allocations familiales de l'Ain, de la SCP Delamarre et Jehannin, avocat de Mme [G], et l'avis de Mme Ceccaldi, avocat général, après débats en l'audience publique du 9 juin 2021 où étaient présents M. Pireyre, président, Mme Dudit, conseiller référendaire rapporteur, M. Prétot, conseiller doyen, et Mme Aubagna, greffier de chambre,

la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, composée des président et conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi, a rendu le présent arrêt.

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Lyon, 28 janvier 2020), à la suite d'un contrôle réalisé le 16 novembre 2015 au domicile de Mme [G] (l'allocataire), la caisse d'allocations familiales de l'Ain (la caisse) lui a notifié un indu correspondant à des prestations familiales versées pour la période 2014 à 2015.

2. L'allocataire a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale.

Examen du moyen

Sur le moyen, pris en ses deuxième, troisième, et quatrième branches, ci-après annexé

3. En application de l'article 1014, alinéa 2, du code de procédure civile, il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée sur ces griefs qui ne sont manifestement pas de nature à entraîner la cassation.

Mais sur le moyen, pris en sa première branche

Enoncé du moyen

4. La caisse fait grief à l'arrêt d'annuler la procédure de recouvrement d'indu, alors « que selon l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale, les directeurs des caisses d'allocations familiales sont tenus, lorsqu'ils ont connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude, de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires ; qu'aux termes de l'article L. 114-10 du même code, ils confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations. Ces agents ont qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire ; qu'aux termes de l'arrêté du 30 juillet 2004 et des articles 5, 6 et 7, de l'arrêté du 15 mai 2014, l'agrément est attribué, suspendu ou retiré par le directeur de la caisse nationale à la demande du directeur de la caisse locale et il est automatiquement suspendu en cas de suspension du contrat de travail de l'agent ou d'affectation sur un nouvel emploi sans fonction de contrôle et retiré en cas de rupture du contrat de travail de l'agent ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'agrément d'un agent établit que celui-ci est affecté à un emploi comportant une mission de contrôle, dont il a été chargé par le directeur de la caisse d'allocations familiales qui l'emploie ; qu'aucune autre délégation de pouvoirs n'est, par la suite, nécessaire ; qu'en l'espèce, il ressort des propres constatations de l'arrêt attaqué qu'outre le procès-verbal de prestation de serment, la caisse d'allocations familiales de l'Ain a produit aux débats d'appel pour justifier des qualités de Mme [E] (ex-[T]) « la décision d'agrément de Mme [V] [T] en qualité d'agent de contrôle à compter du 8 décembre 2004, prise le 23 décembre 2004 par le directeur adjoint de la Caisse nationale des allocations familiales sur demande du directeur de la caisse

d'allocations familiales de [Localité 1] du 8 décembre 2004 » ; qu'en retenant cependant, pour annuler le contrôle et la récupération d'indu en découlant, que la caisse d'allocations familiales « ne justifiait pas d'une délégation confiée par son directeur » la cour d'appel, qui n'a pas déduit les conséquences légales de ses propres constatations, a violé les articles L.114-9, L.114-10, R.122-2, R.122-3 du code de la sécurité sociale, ensemble les arrêtés du 30 juillet 2004 et du 15 mai 2014 fixant les conditions d'agrément des agents des organismes de sécurité sociale chargés du contrôle de l'application des législations de sécurité sociale. »

Réponse de la Cour

Vu l'article L. 114-10, alinéa 1er, du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011, applicable au contrôle litigieux :

5. Selon ce texte, les directeurs des organismes de sécurité sociale confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant, notamment, l'attribution des prestations.

6. Il résulte de ces dispositions qu'un agent d'un organisme de sécurité sociale régulièrement assermenté et agréé peut procéder aux vérifications et enquêtes administratives qu'elles mentionnent, sans avoir à justifier d'une délégation de signature ou de pouvoir du directeur de l'organisme.

7. Pour annuler l'indu, ayant constaté que la caisse justifie de l'agrément et de l'assermentation de l'agent chargé du contrôle, l'arrêt retient qu'elle ne justifie pas, en revanche, d'une délégation confiée par son directeur, dès lors que la délégation produite est une « délégation de compétence et de signature agent comptable ». Il en déduit que l'absence de délégation valablement donnée par l'autorité compétente à l'agent de droit privé désigné par la caisse pour conduire des contrôles sur les déclarations des bénéficiaires des prestations et allocations familiales est de nature à affecter la validité des constatations des procès-verbaux qu'il établit à l'issue de ces contrôles et à faire ainsi obstacle à ce qu'elles constituent le fondement d'une décision déterminant pour l'avenir les droits de la personne contrôlée ou remettant en cause des paiements déjà effectués à son profit en ordonnant la récupération d'un indu.

8. En statuant ainsi, alors qu'il ressortait de ses constatations que l'agent était assermenté et bénéficiait, lors du contrôle, d'un agrément en vigueur, la cour d'appel a violé le texte susvisé.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 28 janvier 2020, entre les parties, par la cour d'appel de Lyon ;

Remet l'affaire et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant cet arrêt et les renvoie devant la cour d'appel de Lyon autrement composée ;

Condamne Mme [G] aux dépens ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, deuxième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du huit juillet deux mille vingt et un.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat aux Conseils, pour la caisse d'allocations familiales de l'Ain

Il est fait grief à l'arrêt attaqué d'AVOIR annulé le contrôle diligenté le 5 octobre 2015 et le rapport de contrôle établi le 4 décembre 2015 par Mme [V] [F]-[E] pour le compte de la caisse d'allocations familiales de l'Ain ; déclaré nulle, en conséquence, la procédure de recouvrement d'indu diligentée par la caisse d'allocations familiales de l'Ain contre Mme [A] [G] ; condamné la caisse d'allocations familiales de l'Ain à verser à Mme [G] une somme de 800 ? au titre de l'article 700 du code de procédure civile ;

AUX MOTIFS QUE « Selon l'article L. 114-9, alinéa premier, du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable au litige, « les directeurs des organismes de sécurité sociale, ainsi que les directeurs des organismes admis à encaisser des cotisations ou à servir des prestations au titre des régimes obligatoires de base sont tenus, lorsqu'ils ont connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude, de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires (...) » ;

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 114-10, alinéa premier, du même code, ils « confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations (...). Ces agents ont qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire » ;

Il résulte de ces dispositions que les contrôles portant sur les déclarations des bénéficiaires des prestations et allocations versées par les caisses d'allocations familiales ne peuvent être conduits que par des agents assermentés et agréés, chargés d'une telle mission par le directeur de la caisse d'allocations familiales assurant le service de ces prestations et allocations ;

En l'espèce, le rapport d'enquête critiqué a été établi le 4 décembre 2015 par Mme [V] [E], en qualité de « contrôleur assermenté ».

Pour justifier la qualité de son agent, la caisse produit aux débats :

- le procès-verbal de prestation de serment de Mme [V] [T], née le [Date naissance 1] 1960 à [Localité 1], en qualité d'agent de contrôle en matière de prestations familiales auprès de la caisse d'allocations familiales de l'Ain, dressé le 5 avril 2001 par le juge du tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse,
- la carte d'identité professionnelle de Mme [V] [T], « agréée comme agent de contrôle assermenté par le Directeur régional des affaires sanitaires et sociales de Lyon le 5 mars 2001 »,
- la décision d'agrément de Mme [V] [T] en qualité d'agent de contrôle à compter du 8 décembre 2004, prise le 23 décembre 2004 par le directeur adjoint de la Caisse nationale des allocations familiales sur demande du directeur de la caisse d'allocations familiales de [Localité 1] du 8 décembre 2004,
- le bulletin de mariage de Mme [V] [F], née le [Date naissance 1] 1960 à [Localité 1], avec M. [F] [E], en date du 20 juin 2009.

Les intimés ne contestent pas l'identité de personne entre Mme [V] [E], rédactrice du rapport d'enquête, et Mme [V] [T], il y a lieu de considérer que la caisse justifie bien de l'agrément et de l'assermentation de l'agent chargé du contrôle.

En revanche, force est de constater qu'elle ne justifie pas d'une délégation confiée par son directeur, dès lors qu'elle produit la copie d'une « délégation de compétence et de signature Agent Comptable » donnée le 2 avril 2012 à Mme [V] [F], épouse [E] par « l'agent comptable de la CAF de l'Ain » dans les termes suivants :

« Contrôle, sur place et sur pièce, au regard de la législation sociale applicable, la conformité des déclarations effectuées par les allocataires.

Recherche toute information complémentaire auprès d'autres institutions pour éclairer ou conforter son diagnostic de la situation contrôlée.

Formalise, dans un rapport, les résultats obtenus ainsi que les préconisations éventuelles et les communique à ses interlocuteurs.

(...)

Il lui est attribué une délégation de signature pour :

- les avis de passage

- les notes de liaisons internes
- les rapports d'enquête
- les réponses aux demandes d'enquête des autres caisses
- les réponses aux demandes d'informations des allocataires sur leur dossier quand il n'y a pas remise en cause du droit

et de façon générale tous documents relatifs à son secteur d'activité à l'exclusion de ceux dont son encadrement hiérarchique se réserve expressément la signature.

(...)

La présente délégation prend effet le 02/04/2012 jusqu'au.

Elle annule et remplace toute délégation antérieure.

Elle est révocable à tout instant et cesse d'office en cas de changement de fonctions » ;

L'agent comptable n'apparaît cependant pas être l'autorité compétente désignée aux articles L. 114-9 et L.114-10 du code précité.

L'absence de délégation valablement donnée par l'autorité compétente à l'agent de droit privé désigné par la caisse d'allocations familiales pour conduire des contrôles sur les déclarations des bénéficiaires des prestations et allocations familiales est de nature à affecter la validité des constatations des procès-verbaux qu'il établit à l'issue de ces contrôles et à faire ainsi obstacle à ce qu'elles constituent le fondement d'une décision déterminant pour l'avenir les droits de la personne contrôlée ou remettant en cause des paiements déjà effectués à son profit en ordonnant la récupération d'un indu.

Dès lors, et sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens soulevés par les parties, il convient de confirmer le jugement entrepris en ce qu'il a retenu que le contrôle était entaché de nullité et considéré que la procédure de recouvrement de l'indu, qui repose exclusivement sur le contrôle effectué, devait être déclarée nulle également » ;

1°) ALORS QUE selon l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale, les directeurs des caisses d'allocations familiales sont tenus, lorsqu'ils ont connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude, de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires ; qu'aux termes de l'article L. 114-10 du même code, ils confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations. Ces agents ont qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire ; qu'aux termes de l'arrêté du 30 juillet 2004 et des articles 5, 6 et 7 de l'arrêté du 15 mai 2014, l'agrément est attribué, suspendu ou retiré par le directeur de la caisse nationale à la demande du directeur de la caisse locale et il est automatiquement suspendu en cas de suspension du contrat de travail de l'agent ou d'affectation sur un nouvel emploi sans fonction de contrôle et retiré en cas de rupture du contrat de travail de l'agent ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'agrément d'un agent établit que celui-ci est affecté à un emploi comportant une mission de contrôle, dont il a été chargé par le directeur de la caisse d'allocations familiales qui l'emploie ; qu'aucune autre délégation de pouvoirs n'est, par la suite, nécessaire ; qu'en l'espèce, il ressort des propres constatations de l'arrêt attaqué qu'outre le procès-verbal de prestation de serment, la caisse d'allocations familiales de l'Ain a produit aux débats d'appel pour justifier des qualités de Mme [E] (ex-[T]) « la décision d'agrément de Mme [V] [T] en qualité d'agent de contrôle à compter du 8 décembre 2004, prise le 23 décembre 2004 par le directeur adjoint de la Caisse nationale des allocations familiales sur demande du directeur de la caisse d'allocations familiales de [Localité 1] du 8 décembre 2004 » ; qu'en retenant cependant, pour annuler le contrôle et la récupération d'indu en découlant, que la caisse d'allocations familiales « ne justifiait pas d'une délégation confiée par son directeur » la cour d'appel, qui n'a pas déduit les conséquences légales de ses propres constatations, a violé les articles L.114-9, L.114-10, R.122-2, R.122-3 du code de la sécurité sociale, ensemble les arrêtés du 30 juillet 2004 et du 15 mai 2014 fixant les conditions d'agrément des agents des organismes de sécurité sociale chargés du contrôle de l'application des législations de sécurité sociale ;

ET AUX MOTIFS supposés, par hypothèse, adoptés QUE « -sur l'exercice du droit de communication :

L'article L.114-21 du code de la sécurité sociale dispose que l'organisme ayant usé du droit de communication en application de l'article L.114-19 est tenu d'informer la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle est prise la décision de supprimer le service d'une prestation ou de mettre des sommes en recouvrement, de la teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels il s'est fondé pour prendre cette décision. Il communique, avant la mise en recouvrement ou la suppression du service de la prestation, une copie des documents susmentionnés à la personne qui en fait la demande.

La CAF ne conteste pas que le contrôleur a fait usage de son droit de communication. Le contrôleur a en effet contacté le bailleur de Madame [A] [G], la chambre d'hôtes [Établissement 1] et l'ex-mari de Madame [A] [G], à savoir Monsieur [K] [X].

L'entretien entre Madame [A] [G] et le contrôleur s'est déroulé le 16 novembre 2015. Si le rapport mentionne que « l'allocataire a été informée de la faculté, pour la CAF, de mettre en oeuvre le droit de communication prévu aux articles L.114-19 et suivants du code de la sécurité sociale, dans le cadre du contrôle et de son droit à obtenir la communication des documents obtenus des tiers, si le contrôle aboutit à un recouvrement ou à la suppression de la prestation », cette information est insuffisante au regard des exigences de l'article L.114-21 du code de la sécurité sociale.

En effet, le contrôleur est tenu d'informer la personne contrôlée, sans qu'elle en fasse la demande, de la « teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers ». Or au moment de l'entretien, le contrôleur n'a pu donner ces informations à Madame [A] [G], contrairement à ce que prétend la CAF, puisqu'au moins une des personnes interrogées dans le cadre de l'exercice du droit de communication, en l'occurrence, le bailleur, a été contacté le 18 novembre 2015 soit après l'entretien avec Madame [A] [G].

De même, le courrier du contrôleur envoyé à Madame [A] [G] le 25 novembre 2015 présente les conclusions du rapport sans mentionner l'exercice du droit de communication et la teneur et l'origine des informations et documents obtenus. Dès lors, le contrôle se trouve entaché de nullité.

La procédure de recouvrement de l'indu reposant exclusivement sur le contrôle effectué, elle doit également être déclarée nulle, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens » (jugement p.5 in fine, p.6) ;

2°) ALORS QUE l'objet du litige est déterminé par les prétentions respectives des parties fixées par l'acte introductif d'instance et les prétentions en défense ; qu'en l'espèce, il ressort des propres énonciations de l'arrêt attaqué que, devant elle, la caisse d'allocations familiales a expressément soutenu que « les informations à l'origine du réexamen des droits de Mme [G] ne sont pas issues de l'usage du droit de communication », pour avoir été recueillies auprès de personnes non visées par l'exercice de ce droit, et hors de toute mise en oeuvre de ce droit par l'agent de contrôle ; qu'en retenant cependant par motifs adoptés, pour prononcer la nullité du contrôle, que « La CAF ne conteste pas que le contrôleur a fait usage de son droit de communication » la cour d'appel, qui n'a pas déduit les conséquences légales de ses propres constatations, a violé l'article 4 du code de procédure civile ;

3°) ALORS encore QU'aux termes de l'article L.114-19 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable au litige, le droit de communication permet d'obtenir, sans que s'y oppose le secret professionnel, les documents et informations nécessaires aux agents des organismes de sécurité sociale pour contrôler la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites ou l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations servies par lesdits organismes ; que selon l'article L.114-20 de ce code, dans la même rédaction : sans préjudice des autres dispositions législatives applicables en matière d'échanges d'informations, le droit de communication défini à l'article L.114-19 est exercé dans les conditions prévues et auprès des personnes mentionnées à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales à l'exception des personnes mentionnées aux articles L. 82 C, L. 83 A, L. 83 B, L. 84, L. 84 A, L. 91, L. 95 et L. 96 B à L. 96 F ; qu'enfin, selon l'article L.114-21 du code de la sécurité sociale, l'organisme ayant usé du droit de communication en application de l'article L.114-19 est tenu d'informer la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle est prise la décision de supprimer le service d'une prestation ou de mettre des sommes en recouvrement, de la teneur et de l'origine des informations et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels il s'est fondé pour prendre cette décision. Il communique, avant la mise en recouvrement ou la suppression du service de la prestation, une copie des documents susmentionnés à la personne qui en fait la demande ; qu'il résulte de ces dispositions que les caisses d'allocations familiales ne sont tenues des garanties procédurales prévues par l'article L.114-21 que lorsqu'elles fondent leur décision de suppression et/ou répétition d'une prestation sur des informations obtenues en usant de leur droit de communication auprès des personnes mentionnées à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales ; qu'en l'espèce, il ressort des motifs, supposés adoptés, du jugement confirmé que le

contrôleur de la caisse d'allocations familiales de l'Ain, pour obtenir les informations à l'origine de la décision de répétition, avait contacté « le bailleur de Mme [A] [G], la chambre d'hôtes [Établissement 1] et l'ex-mari de Mme [G], à savoir M. [K] [X] » (jugement p.5 dernier alinéa) ; qu'aucune de ces personnes, ainsi que le faisait valoir la caisse, ne figure sur la liste des personnes mentionnées par le livre des procédures fiscales ; qu'en jugeant pour prononcer la nullité du contrôle que Mme [G] avait été privée des garanties prévues par l'article L.114-21 du code de la sécurité sociale, faute d'avoir été informée de la teneur et de l'origine des documents ainsi obtenus, quand, il se déduisait de ses propres constatations que les renseignements considérés n'avaient pas été recueillis « auprès des personnes mentionnées à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales », de sorte que ces garanties n'étaient pas applicables la cour d'appel a violé les articles L.114-19, L.114-20 et L.114-21 du code de la sécurité sociale ;

4°) ALORS enfin QU'en se déterminant de la sorte sans rechercher, ainsi que l'y invitait la caisse d'allocations familiales de l'Ain, si l'ensemble des informations ayant permis la répétition des prestations indues n'avait pas été obtenu sans usage, par la caisse, de ce droit de communication, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des textes susvisés.