

D

Rapport

Le droit à l'erreur, et après ?

2019

Bilan du rapport sur la Lutte contre la fraude aux prestations sociales :
à quel prix pour les droits des usagers ?

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport

Le droit à l'erreur et après ?



Bilan du rapport sur la Lutte contre la fraude aux prestations sociales :
à quel prix pour les droits des usagers ?

Introduction



*En septembre 2017, le Défenseur des droits publiait un [rapport](#) intitulé *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers ?*, dans lequel il dénonçait les atteintes aux droits des bénéficiaires causées par le durcissement continu de la politique de lutte contre la fraude.*

Il constatait notamment que les larges pouvoirs accordés en la matière aux organismes chargés d'une mission de protection sociale, comme les caisses d'allocations familiales (CAF), d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), du régime social des indépendants (ex-RSI), d'assurance maladie (CPAM), de mutualité sociale agricole (MSA) ou les agences de Pôle emploi pouvaient entraîner des dérives dans les procédures de contrôle, de qualification et de sanction de la fraude.

Outre leurs effets parfois dramatiques sur la situation des personnes, généralement précaires, ces dérives pouvaient porter également atteinte aux principes d'égalité devant les services publics et de dignité de la personne humaine ou encore au principe du contradictoire.

Au terme de son analyse, le Défenseur des droits formulait un certain nombre de recommandations destinées à renforcer les droits des usagères et usagers. Quel bilan en tirer un an après ?

La première recommandation du Défenseur des droits visait à remédier à une pratique de plus en plus courante consistant à assimiler abusivement les erreurs à la fraude. Pour cela, il préconisait de distinguer clairement les erreurs, commises de bonne foi par les usagers à l'occasion notamment des déclarations qui conditionnent l'attribution des prestations, et les pratiques frauduleuses. Il invitait ainsi les pouvoirs publics non seulement à amorcer une réflexion sur la reconnaissance d'un droit à l'erreur pour les demandeurs et bénéficiaires de prestations sociales, mais aussi à modifier les dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale (CSS) afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude ([recommandation n°1](#)).

Consulté à deux reprises lors du débat parlementaire sur le projet de loi *Pour un État au service d'une société de confiance*, d'abord par la commission spéciale de l'Assemblée nationale ([Avis n° 18-01](#)) puis par la commission spéciale du Sénat ([Avis n° 18-04](#)), le Défenseur des droits a réitéré cette recommandation. Il a souligné que la mise en place du droit à l'erreur, appelé à s'insérer dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), nécessitait un travail de mise en cohérence des textes de nature à conforter à la fois l'intelligibilité de la règle envisagée et son application par les administrations ou organismes concernés, en particulier dans le domaine de la protection sociale.

Dans cette perspective, mais aussi de manière à prévenir le risque contentieux, le Défenseur des droits a préconisé la modification du dispositif de sanction prévu à l'article L. 114-17 précité, afin que les pénalités financières ne soient réservées qu'aux seuls cas de fraude.

C'est désormais chose faite. D'une part, de manière générale, l'article L. 123-1 du CRPA créé par l'article 2 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 prévoit qu'« une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude ».

D'autre part, en matière de prestations sociales, le nouvel article L. 114-17 du code de sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi du 10 août 2018, dispose que « peuvent faire l'objet d'un avertissement ou d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au

titre de toute prestation servie par l'organisme concerné : 1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée ; 2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée [...] ».

Le Défenseur des droits se félicite de cette évolution législative qui permettra de distinguer clairement l'erreur de la fraude et devra conduire les organismes sociaux à exclure les pénalités financières en cas d'erreur ou d'oubli.

Au-delà de cette modification de la loi, se pose désormais la question de l'évolution des pratiques des organismes.

Or, à cet égard, le Défenseur des droits constate que les réclamations relatives à la fraude aux prestations sociales adressées aux services centraux de l'institution ont doublé entre l'année précédant la sortie du rapport et celle qui vient de s'écouler. Cette évolution reflète-t-elle l'impact du rapport du Défenseur des droits ou les difficultés de la mise en œuvre du droit à l'erreur dans le domaine de la protection sociale ?

S'il est encore trop tôt pour en juger, le Défenseur des droits se doit néanmoins de constater que plus de six mois après l'adoption de la loi *Pour un État au service d'une société de confiance*, la direction de la Sécurité sociale n'a pas élaboré les instructions nécessaires au déploiement du dispositif.

Par ailleurs, dans son rapport sur les excès de la lutte contre le fraude aux prestations sociales, le Défenseur des droits avait formulé plusieurs autres recommandations qui n'ont à ce jour connu que peu de suites¹.

En effet, le Défenseur des droits ne peut que constater que si le gouvernement et le législateur ont modifié la loi en y intégrant la recommandation principale du rapport, les efforts portant sur d'autres problématiques ou ceux des principaux organismes sociaux invités à faire évoluer le cadre de leurs interventions demeurent très inégaux.



Des engagements ont été pris par certains d'entre eux et quelques mesures encourageantes de nature à renforcer les droits des bénéficiaires ont été adoptées (I). Cependant, dans le même temps, plusieurs conclusions essentielles du rapport ainsi que les préconisations qui s'y attachaient semblent avoir été ignorées, en particulier par certains organismes comme la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), qui n'a répondu à aucune des recommandations formulées malgré les relances qui lui ont été adressées, ou la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et Pôle emploi qui y ont répondu de façon évasive (II). Le bilan est donc mitigé.

Or, pour le Défenseur des droits, face au développement croissant des inégalités, de l'exclusion et de la pauvreté mais aussi du non-recours aux droits, l'enjeu que représentent les droits fondamentaux des bénéficiaires de prestations sociales, y compris lorsqu'ils sont suspectés de fraude par les organismes sociaux, demeure essentiel. La protection sociale, sur laquelle repose une part importante de la redistribution des richesses et des biens, en faveur de personnes souvent précaires, de familles et de groupes sociaux joue un rôle primordial dans le maintien de la cohésion sociale. C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits entend réaffirmer ses recommandations en tenant compte des efforts consentis par certains organismes mais également et surtout des atteintes aux droits qui persistent encore à l'heure actuelle.

¹ Pour une approche synoptique des réponses apportées par les organismes, cf. annexe récapitulative.

I.

Une volonté de renforcer les droits des bénéficiaires



Dans le droit fil des recommandations formulées par le Défenseur des droits, plusieurs organismes ont clairement montré leur volonté de renforcer certains droits des bénéficiaires. Ces évolutions concernent principalement le droit à l'information et, dans une moindre mesure, les droits de la défense des personnes suspectées de fraude.

a. L'engagement en faveur du droit à l'information des bénéficiaires

Dans une société organisant la solidarité par la mise en place de systèmes complexes de redistribution, fondés sur des cotisations et des prestations sociales, le droit applicable et les dispositifs sont souvent complexes. Il incombe donc aux organismes de protection sociale de mettre en œuvre l'obligation d'information à laquelle ils sont tenus. Celle-ci passe par la délivrance d'une information sur les droits et obligations des usagers de l'administration intelligible et accessible.

Or, comme il a été souligné à plusieurs reprises dans le [rapport](#) consacré aux excès de la lutte contre la fraude, la qualité de cette information fait souvent défaut. Cette situation est source de nombreuses erreurs d'usagers peu familiers du droit de la protection sociale, trop souvent perçues par les organismes comme de la fraude avec les conséquences qui s'y attachent.

Afin de prévenir le risque d'erreurs, le Défenseur des droits recommandait en particulier de simplifier et d'harmoniser le contenu des obligations déclaratives comme des procédures de demandes de prestations.

Il lui semblait également nécessaire de diffuser des instructions claires sur la notion de concubinage eu égard à son impact sur la prise en compte des ressources pour le calcul d'une prestation.

1) L'harmonisation et la clarification des obligations déclaratives

Le Défenseur des droits relevait que les demandeurs et bénéficiaires de prestations sociales étaient largement submergés par l'important corpus de règles applicables en la matière². Il constatait que les erreurs des personnes concernées provenaient notamment des différences d'appréciations de la notion de ressources, variable d'un régime de prestation à l'autre. Dans sa recommandation n°2, le Défenseur des droits préconisait ainsi de simplifier et d'harmoniser le contenu des obligations déclaratives.

S'agissant des conditions de ressources, il suggérait d'harmoniser les procédures de demandes de prestations et de déclarations de situation, à l'instar du programme « *Dites-le nous une fois* » mis en œuvre par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP³) pour les entreprises et insistait plus particulièrement sur la nécessité pour les organismes de mieux informer les bénéficiaires de leurs obligations déclaratives.

² Partie 1.3, pages 16 et suivantes du rapport.

³ Remplacé par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC).

En réponse, la direction de la sécurité sociale a affirmé qu'elle travaillait actuellement sur la simplification des demandes de prestations ainsi que sur l'harmonisation des pièces à communiquer le cas échéant.

Pour ce qui concerne les organismes, la Caisse centrale du régime agricole (CCMSA) a informé l'institution qu'elle avait mis en place une campagne d'information diffusée sur les réseaux sociaux (Facebook et Twitter), dans les agences (sous forme de vidéo et d'affiches) et dans le *Bimsa*, le magazine de la MSA. Cette campagne a été complétée par un communiqué de presse publié en 2017 sur les changements de situation à déclarer. La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a quant à elle souligné ses travaux sur l'harmonisation des bases ressources entre les différentes prestations. Elle a également lancé un programme de prévention des indus en 2018 à travers la mise en place de groupes de travail concernant une campagne de communication, un livret récapitulatif des obligations déclaratives et des formations.

Le Défenseur se félicite de ces initiatives et les encourage pleinement. Il demeure toutefois particulièrement vigilant quant à la mise en œuvre effective de ces différents engagements qui contribuerait à tarir une des sources principales d'erreurs et renforcer ainsi considérablement la portée du droit à l'erreur. Car si ce dernier apporte une protection indéniable aux bénéficiaires, la prévention des risques d'erreur demeure de loin préférable.

2) La mise à jour de l'instruction de la CNAF relative au concubinage

Le Défenseur des droits constatait que la notion de concubinage était interprétée de façon erronée par les organismes sociaux⁴, amenés à infirmer les déclarations d'isolement des usagers sans rapporter préalablement les preuves suffisantes. Or, certaines prestations comme l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou le revenu de solidarité active (RSA) sont octroyées en considération des ressources du demandeur mais également de celles du conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin.

S'il doute de la déclaration de l'usager, il revient alors à l'organisme débiteur de prestations d'établir la nature des relations entre le bénéficiaire et son éventuel(le) concubin(e).

La difficulté propre au concubinage est qu'il demeure une situation de fait qui se prouve par tous les moyens possibles. À l'inverse, le mariage et le pacte civil de solidarité sont des actes juridiques ne posant aucune difficulté probatoire.

Dans les cas soumis à l'attention du Défenseur des droits, il apparaît que les organismes apprécient de façon extensive la notion de concubinage, se contentant souvent, par exemple, d'une adresse commune pour conclure à une vie de couple. Or, la révision des droits à la suite d'une enquête non probante peut avoir des conséquences dramatiques sur la situation d'un usager (dettes importantes, fin de droits à prestation, etc.).

Afin de clarifier cette appréciation du concubinage au sein de son réseau, la CNAF a diffusé, le 17 octobre 2018, une nouvelle instruction rappelant qu'il revient à la caisse de prouver que la déclaration d'isolement est mensongère en rapportant des éléments probants relatifs à chacun des critères du concubinage.

Le Défenseur des droits accueille cette instruction avec satisfaction. Il demande cependant à ce qu'une circulaire comparable soit publiée par le Ministère des solidarités et de la santé, afin de permettre l'harmonisation du mécanisme et son application uniforme par l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Cette mesure permettrait de renforcer considérablement le droit à l'information des bénéficiaires.

⁴ Partie 4.1, pages 30 et suivantes du rapport.

b. Des initiatives pour renforcer les droits de la défense : un nouveau module de formation des contrôleurs



Afin d'être mise en mesure de se défendre, la personne soupçonnée de fraude doit être « *informée dans le plus court délai, de la nature et de la cause de l'accusation* » (article 6 §3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Dans ce cadre, doivent lui être notifiés les griefs qui lui sont reprochés, afin qu'elle puisse prendre connaissance des arguments de fait et de droit susceptibles de lui être opposés.

Le renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, qui s'appuie à la fois sur des sanctions financières et sur le fichage des usagers considérés comme fraudeurs par les organismes, ne saurait s'affranchir de ces règles fondamentales.

Fort de divers constats alarmants relatifs aux procédés utilisés par les agents de contrôle des organismes lors de leurs enquêtes sur une éventuelle fraude – atteintes à la vie privée, manque d'informations relatives aux personnes interrogées lors des enquêtes de voisinage, refus de prendre en compte certaines pièces justificatives ou demande de pièces abusives –, le Défenseur des droits appelait de ses vœux le renforcement de la formation des personnes en charge du contrôle ([recommandation n°6](#))⁵.

Il proposait à ce titre d'insister sur le cadre procédural contradictoire, les règles déontologiques afférentes à la fonction de contrôleur, les droits et devoirs des contrôleurs et des usagers et sur les règles de rédaction d'un procès-verbal.

Il apparaît qu'à la suite de cette recommandation, la Délégation nationale à la lutte contre la fraude a inscrit un nouveau module « déontologie » dans le catalogue 2018 des formations dédiées aux agents de contrôle.

Le Défenseur des droits souhaite que le contenu de ces formations ait pour effet de limiter les atteintes constatées à ce titre et rappelle qu'une solide formation est un moyen efficace pour garantir une intervention des personnes en charge du contrôle respectueuse des droits et empêcher les conséquences néfastes d'une qualification hâtive et abusive de fraude.

⁵ Partie 3.1.2, pages 24 et suivantes du rapport.

II. Une réelle volonté de renforcer les droits des bénéficiaires ?



Le Défenseur des droits déplore que, parallèlement à ces engagements et initiatives, certaines préconisations formulées dans le rapport aient été purement et simplement ignorées par les organismes sociaux et la direction de la sécurité sociale. Tandis que de nombreuses règles et pratiques visant à établir la fraude demeurent contestables, la répression des bénéficiaires convaincus de fraudes à l'issue des opérations de contrôle reflète la primauté des impératifs budgétaires sur le respect du principe de dignité de la personne humaine. Ces différents constats conduisent à émettre des doutes sur la volonté réelle de renforcer les droits fondamentaux des personnes suspectées de fraude.

a. La persistance de règles et de pratiques contestables

Les difficultés actuellement pérennisées en dépit des recommandations du Défenseur des droits concernent les attributions des agents chargés du contrôle des bénéficiaires du RSA au sein des conseils départementaux et les conditions d'utilisation des fichiers recensant les usagers considérés comme fraudeurs.

1) L'absence de clarification des attributions des agents des conseils départementaux dans la mise en œuvre du contrôle des bénéficiaires du RSA

Dans son [rapport](#)⁶, le Défenseur des droits rappelait que l'exercice du contrôle des conditions d'ouverture ou de maintien de droit au RSA est dévolu à la fois aux agents des CAF/MSA dans le cadre des articles L. 114-9 à L. 114-22-1 du code de la sécurité sociale mais également aux agents des conseils départementaux au titre des articles L. 133-1

et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Alors que pour les agents de contrôle des CAF/MSA, l'agrément et l'assermentation sont obligatoires, les agents départementaux sont uniquement habilités par le président de leur collectivité s'agissant du contrôle des bénéficiaires du RSA.

Le code de l'action sociale et des familles, tout en précisant que les agents départementaux habilités ont compétence pour contrôler le respect des règles applicables aux différentes aides sociales, semble circonscrire cette faculté de contrôle à des demandes formulées auprès des administrations publiques et non directement auprès des bénéficiaires. Cette interprétation du texte apparaît confortée par l'article R. 262-83 du même code, lequel rappelle que « *le bénéficiaire du RSA ainsi que les membres du foyer sont tenus de produire, à la demande de l'organisme chargé du service de la prestation et au moins une fois par an, toute pièce justificative nécessaire [...] »*.

Or, les conseils départementaux ne sont pas chargés du service du RSA, assuré par les CAF et MSA. À cet égard, les articles du code de la sécurité sociale relatifs aux modalités de contrôle de la fraude aux prestations sociales confient uniquement aux organismes de sécurité sociale, et non aux collectivités, les opérations de contrôle.

⁶ Partie 3.1.1, pages 22 et suivantes du rapport.

Pourtant, certains conseils départementaux pratiquent des contrôles à grande échelle directement auprès des bénéficiaires.

Face à ce cadre juridique flou interprété de façon disparate, le Défenseur des droits a sollicité une clarification de l'articulation des compétences entre ces collectivités territoriales et les organismes débiteurs de prestations familiales ([recommandation n°5](#)).

Or, le Ministère des solidarités et de la santé ne s'est pas estimé compétent pour y donner suite, au motif que « *les attributions des conseils départementaux figurent dans le code général des collectivités territoriales* ».

Le Défenseur des droits estime que cette position revient à nier l'insécurité juridique à laquelle les usagers sont confrontés. Elle est en outre susceptible d'alimenter les dérives potentielles des collectivités dans le contrôle du RSA ainsi que la perte de repères d'un public déjà fragilisé pris dans les rouages complexes de l'aide sociale. Dans la mesure où la difficulté tient à la contradiction entre les dispositions du code de la sécurité sociale et celles du code de l'action sociale et des familles, le Défenseur des droits renouvelle sa recommandation.

2) La négation d'un droit à l'information et de l'obligation de réaliser un bilan des pratiques de fichage

Sur autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la CNAF, la CNAV et la CNAM ont mis en place des fichiers recensant les usagers considérés comme fraudeurs⁷.

Toutefois, lors de l'étude de ces fichiers, le Défenseur a pu relever que ni la CNAF ni la CNAV n'avaient communiqué à la CNIL le bilan spécial qu'elles étaient tenues d'établir à l'issue des trois premières années d'activité de leur fichier.

À la suite du rapport du Défenseur des droits dénonçant cette irrégularité, la CNAF s'est attachée à réaliser ce bilan et a informé l'institution qu'elle cessait d'alimenter sa base nationale fraude, faute de résultats significatifs.

À l'inverse, la CNAV n'a apporté aucun élément de réponse à ce sujet.

La direction de la sécurité sociale a quant à elle admis que les usagers devraient être informés personnellement de leur inscription sur les bases tenues par la CNAV et la CNAM conformément à la recommandation n° 12 du rapport portant sur la modification de l'article 5 du décret en Conseil d'État n°2015-389 du 3 avril 2015. Toutefois, aucune mesure n'a été présentée en ce sens, pour satisfaire ce que la délibération CNIL du 23 octobre 2014 avait déjà préconisé.

Le Défenseur des droits dénonce le non-respect de l'obligation définie par la CNIL s'agissant des bilans triennaux et de sa délibération en matière d'information des usagers. Il appelle une nouvelle fois à leur mise en œuvre afin de garantir la transparence des mécanismes de fichage.

b. La primauté des impératifs budgétaires sur le principe de dignité de la personne humaine

Le Défenseur des droits est fermement attaché à l'idée que les bénéficiaires des prestations sociales, y compris lorsqu'ils sont considérés comme fraudeurs, conservent certains droits, et notamment celui de vivre dans la dignité. Cette exigence l'a conduit à recommander - pour les bénéficiaires suspectés de fraude - d'instaurer un délai maximal de suspension du versement des prestations en cas d'enquête en cours et - pour les personnes convaincues de fraude - de garantir la bonne application des dispositifs juridiques encadrant le recouvrement des indus frauduleux, au moyen d'instructions nationales rappelant les principes fondamentaux en la matière : le reste à vivre.

Le Défenseur des droits dénonçait notamment une pratique, propre aux CAF, consistant - dès lors qu'une dette est considérée comme d'origine frauduleuse - à calculer le montant des retenues effectuées sur les prestations servies, en remboursement de la dette d'un usager, non

⁷ Partie 4.2, pages 36 et suivantes du rapport.

plus en fonction des ressources et des charges de famille et de logement mais en fonction du montant total de la dette, divisé par un nombre de mois maximum pour procéder au remboursement⁸.

Cette pratique, contraire aux dispositifs juridiques en vigueur⁹, a pour conséquence de déroger à la garantie dite du « reste à vivre ». Cette somme qui doit normalement être laissée à n'importe quel débiteur constitue un seuil en dessous duquel la possibilité de vivre dans la dignité paraît remise en cause.

Le Défenseur des droits a eu l'occasion d'intervenir pour des allocataires menacés d'expulsion en raison notamment du plan de remboursement particulièrement draconien et exorbitant qui leur était appliqué, preuve que la recommandation n'a pas été prise en considération.

Dans l'un des dossiers traités, une allocataire vivant seule avec 4 enfants à charge s'est trouvée menacée d'expulsion à la suite de l'application par une CAF d'un plan de remboursement irréaliste au regard de sa situation de famille. En l'absence de prestations de la CAF, systématiquement retenues pour le remboursement de ses dettes, elle ne disposait que d'un peu plus de 670 euros par mois et ne pouvait ainsi faire face au paiement de son loyer mensuel (750 euros) et à l'entretien de ses enfants.

À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, la CNAF a diffusé le 23 octobre 2018 une instruction auprès de son réseau afin de rappeler que le plan de remboursement personnalisé devait être appliqué aux allocataires dont les créances sont frauduleuses à la condition qu'ils en fassent la demande.



Cependant, la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 donne aux directeurs et directrices d'organismes chargés du versement des prestations familiales et du RSA la possibilité de majorer – jusqu'à 50% – les retenues effectuées sur les prestations versées en remboursement d'un indu qualifié de frauduleux.

Sanction et plan de remboursement sont ainsi amalgamés au risque de placer les personnes concernées dans des situations d'autant plus difficiles qu'elles peuvent, par ailleurs, faire l'objet de sanctions spécifiques, telles que des pénalités financières dont le montant peut atteindre 6622 euros¹⁰.

Le Défenseur des droits dénonce fermement cette confusion et, au-delà, que le principe de dignité de la personne humaine – amené à céder le pas devant les impératifs budgétaires – soit purement et simplement écarté pour les personnes convaincues de fraude aux prestations sociales.

⁸ Partie 5.1.1, pages 39 et suivantes du rapport.

⁹ CSS, art. L.553-2, L.835-3, L.845-3, L.821-5-1 ; CCH, art. L.351-11 ; CASF, L.262-46 ; « les retenues [...] 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 [...] ».

¹⁰ Dans les branches famille et retraite : CSS, art. L. 114-17.

Conclusion



Le renforcement des garanties offertes aux bénéficiaires de prestations sociales demeure un préalable indispensable à la mise en œuvre des politiques de lutte contre la fraude

Un an après la publication du [rapport](#) dans lequel le Défenseur des droits dénonçait les effets du développement sans précédent de la lutte contre la fraude aux prestations sociales sur les droits des bénéficiaires, il est possible de faire un premier bilan, qui révèle des avancées significatives mais aussi une certaine inertie de plusieurs organismes ainsi que de la direction de la sécurité sociale.

Au-delà de la reconnaissance du droit à l'erreur à l'article L. 114-17 du code de sécurité sociale – auquel il appartient désormais aux différents organismes de donner toute sa portée – le Défenseur des droits souligne d'abord la nécessité de limiter en amont les risques d'erreur des bénéficiaires, en particulier par l'utilisation d'une base ressources substituée aux déclarations des usagers (recommandation n° 2).

Le Défenseur des droits maintient également qu'une plus grande transparence des procédures appliquées aux personnes suspectées de fraude serait de nature à renforcer considérablement les droits qui sont les leurs. Cette transparence passe par des attributions plus précises des agents des conseils départementaux en matière de contrôle (recommandation n° 5), une meilleure motivation des décisions d'indu et de qualification de fraude en fait et en droit (recommandation n° 14) ainsi qu'une information des usagers concernant la différence entre une demande de remise de dette et la contestation du bien-fondé de l'indu ainsi que des enjeux qui s'y attachent (recommandation n° 15). L'exécution des décisions de justice (telle que la relaxe prononcée par un tribunal correctionnel) par l'ensemble des agents des organismes – et pas uniquement par les services de médiation – y contribuerait également fortement.

À cet égard, la recommandation (n° 16) visant à substituer le recours gracieux auprès du directeur de l'organisme¹¹ à un recours préalable devant la commission fraude conserve toute sa pertinence.

Enfin, le Défenseur des droits réaffirme la nécessité impérieuse de préserver coûte que coûte la dignité des personnes y compris en cas de fraude. Cet impératif, dicté autant par la primauté du principe de dignité de la personne humaine et des droits fondamentaux qui s'y attachent que par le souci de maintenir une cohésion sociale de plus en plus mise à mal impose en particulier l'application d'un plan de remboursement personnalisé même en cas d'indus frauduleux (recommandation n° 13) et la mise en œuvre d'un délai maximal de suspension des versements de prestations durant l'enquête visant à établir une fraude (recommandation n° 8).

En définitive, pour le Défenseur des droits, le développement de la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales exige au préalable un renforcement des garanties qui doivent être offertes aux bénéficiaires. La recherche de cet équilibre doit passer par un respect scrupuleux du droit à une information claire, qui permettrait de limiter les risques d'erreurs, et des procédures transparentes visant à mieux garantir les droits de la défense. La mise en œuvre de cette politique ne saurait par ailleurs conduire à une nouvelle forme de bannissement en privant de toute ressource des personnes ou des familles déjà confrontés à des situations précaires.

Ces constats appellent la mise en place d'un suivi régulier des suites réservées aux différentes recommandations plus que jamais actuelles.

¹¹ Branches famille et retraite.

Annexe récapitulative



Ce tableau présente les réponses communiquées par le ministère des Solidarités et de la Santé et les organismes aux recommandations du Défenseur des droits

LÉGENDE

- Réponse encourageante/positive
- Réponse incomplète
- Réponse inexistante ou décevante
- Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 1	Modifier les dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude. Rappeler aux organismes locaux la nécessité de rapporter la preuve de l'élément intentionnel constitutif d'une fraude avant de qualifier les faits.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	Modification de l'article L. 114-17 par la loi ESSOC adoptée au mois d'août 2018. Les pénalités financières ne peuvent plus être infligées à des usagers de bonne foi sans violer la loi.
CNAF	L'ensemble des organismes a affirmé que son réseau local considérait la fraude comme nécessairement intentionnelle et que, partant, elle n'était retenue que lorsqu'il était démontré que l'utilisateur avait manifestement voulu tromper l'organisme.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 2 (A)	Simplifier et harmoniser le contenu des obligations déclaratives et des procédures de demandes de prestations pour les usagers. Etudier notamment la possibilité d'une harmonisation des conditions de ressources.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La DSS travaille actuellement sur ce point avec les caisses nationales.
CNAF	Appelle de ses vœux l'harmonisation des ressources entre prestations et le recours à la base fiscale pour limiter les erreurs.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 2 (B)	Accompagner les demandes de prestations d'un document à signer par le demandeur, rappelant les obligations de l'usager relatives notamment aux déclarations de changement de situation. Mettre ce document à disposition des usagers sous forme numérique et imprimée.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	Considère que les formulaires de déclaration en ligne et papier mentionnent déjà les obligations déclaratives des allocataires. Elle a lancé en complément un programme de prévention des indus en 2018 avec des groupes de travail sur une campagne de communication, un livret récapitulant les obligations déclaratives et des formations.
CCMSA	A mis en place une campagne d'information sur les réseaux sociaux (Facebook et Twitter), dans les agences sous forme de vidéo et d'affiche, d'une parution dans le magazine MSA et d'un communiqué de presse en 2017 sur les changements de situation à déclarer à la MSA.
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

Réponse encourageante/positive
 Réponse incomplète
 Réponse inexistante ou décevante
 Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 3	Renforcer l'information des bénéficiaires concernant la coopération inter-organismes et le droit de communication dont sont titulaires ces derniers, dès l'attribution de la prestation.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La circulaire DSS n°2011-323 du 21 juillet 2011 sur le droit de communication est en cours de mise à jour et prendra en compte cette recommandation.
CNAF	Considère que cette mention existe déjà sur les formulaires.
CCMSA	L'appelle de ses vœux mais considère que cette action de communication doit être menée inter-régimes.
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 4	Mettre fin au contrôle ciblé des populations nées hors Union européenne tel que prévu dans la lettre circulaire CNAF n°2012-142 du 31 août 2012.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	Précise que la circulaire n'est plus appliquée et que la naissance hors Union Européenne n'est plus un critère de déclenchement du contrôle. L'algorithme de ciblage est désormais neutre selon l'organisme.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

■ Réponse encourageante/positive
 ■ Réponse incomplète
 ■ Réponse inexistante ou décevante
 ■ Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 5	Clarifier les attributions des agents des Conseils départementaux lors du contrôle des bénéficiaires de prestations.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La DSS considère que les attributions des agents des conseils départementaux relèvent du code général des collectivités territoriales.
CNAF	
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 6	Renforcer la formation des agents en charge du contrôle en insistant sur le cadre procédural contradictoire, les règles déontologiques afférentes à la fonction de contrôleur, leurs droits et devoirs et ceux des usagers et sur les règles de rédaction d'un procès-verbal.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La DNLF propose d'inscrire un nouveau module « déontologie » dans le catalogue 2018 des formations des contrôleurs.
CNAF	Précise que la formation des contrôleurs dure 6 mois et qu'elle est assez complète (certificat de qualification professionnelle, guide de rédaction rend obligatoire les éléments sur la fraude et insiste sur le respect de la vie privée).
CCMSA	
CNAV	Indique que c'est en cours, sans donner de détails.
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

Réponse encourageante/positive
 Réponse incomplète
 Réponse inexistante ou décevante
 Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 7	Éditer et diffuser largement auprès des usagers soumis à un contrôle un document – tel qu'une charte – énonçant les droits et devoirs respectifs des bénéficiaires de prestations et du contrôleur.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	Indique que la charte va être communiquée par lien hypertexte dans les avis de passage dématérialisé.
CCMSA	
CNAV	Indique que la DSS a piloté des travaux en 2018 à ce titre, qu'un projet de charte a été élaboré mais que les modalités de diffusion ne sont pas encore définies.
PÔLE EMPLOI	N'est pas opposé à l'édition d'une charte mais n'évoque pas de travaux en ce sens.
CNAM	

RECOMMANDATION 8	Instaurer par voie réglementaire un délai maximal de suspension du versement des prestations en cas d'enquête en cours pour suspicion de fraude.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	Pour le Ministère, la fixation d'un délai maximal de suspension des prestations durant les enquêtes réalisées par les agents de contrôle est irréalisable (fonction de la gravité des faits, des pièces demandées, de la complexité de l'affaire).
CNAF	Affirme qu'en principe, les CAF ne suspendent pas les versements durant le contrôle. La suspension n'intervient que si la personne ne remplit plus les conditions d'ouverture du droit ou s'il y a refus de contrôle.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	Rappelle régulièrement ce point et estime que les règles sont globalement respectées. Leur instruction n°2018-8 du 16 février 2018 comporte notamment un § 3.2.2 sur les arrêts de paiement rappelant les termes d'une instruction de 2013 précisant que ceux-ci ne peuvent être initiés qu'à l'issue de l'investigation.
CNAM	

RECOMMANDATION 9	Diffuser une instruction limitant la procédure de contrôle inopiné aux enquêtes ayant pour objet de contrôler la présence effective de l'utilisateur à son domicile lorsque celle-ci conditionne la prestation.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	A rappelé dans une lettre interne à son réseau que « les visites inopinées doivent être strictement limitées aux cas de suspicion de fraude pour lesquels l'avis de passage pourrait influencer sur l'efficacité de la visite domiciliaire ».
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 10 (A)	Diffuser des instructions détaillées auprès des organismes de la branche famille s'agissant de la notion de concubinage qui impacte significativement la prise en compte des ressources pour le calcul d'une prestation.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	Des modules de formation visant spécifiquement à préciser la méthodologie en la matière sont en cours de conception et seront dispensés aux agents de contrôle au cours du 2nd semestre 2018.
CNAF	Note d'information technique diffusée - cf. recommandation 10 (b)
CCMSA	Appelle de ses vœux la diffusion d'une instruction ministérielle inter-régimes sur la notion de concubinage.
CNAV	Dit avoir engagé « certaines actions » avant la sortie du rapport à ce titre mais pas de détails. Elle attend des instructions de la DSS.
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

Réponse encourageante/positive
 Réponse incomplète
 Réponse inexistante ou décevante
 Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 10 (B)	Former les agents en charge du contrôle aux particularités de l'enquête visant à établir un concubinage.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	Des modules de formation visant spécifiquement à préciser la méthodologie en la matière sont en cours de conception et seront dispensés aux agents de contrôle au cours du 2nd semestre 2018.
CNAF	Note d'information technique diffusée au réseau des CAF le 17 octobre 2018 mettant à jour l'appréciation de la notion de vie maritale/concubinage conformément aux recommandations du Défenseur des droits.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 11 (A)	Diffuser des instructions interbranches rappelant l'obligation d'assurer le principe du contradictoire avant toute qualification frauduleuse des indus et le prononcé d'une pénalité.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La DSS évoque une réflexion transverse à mettre en œuvre avec la DGCS afin de faire émerger une procédure de contrôle unique pour l'ensemble des organismes avec des délais communs.
CNAF	
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 11 (B)	Modifier la lettre circulaire CNAF n°2012-142 du 31 août 2012 en ce qu'elle préconise une sanction hâtive de la fraude afin que la créance de l'organisme soit exclue du plan de surendettement.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	Estime que la qualification doit être rapide sans être hâtive, toutefois, la lettre circulaire n'est plus appliquée par les CAF.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 12 (A)	Communiquer à la CNIL les bilans d'activité triennale relatifs aux fichiers « fraude » de la CNAF et de la CNAV prévus par les délibérations CNIL des 13 janvier 2011 et 12 avril 2012.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	Réalise actuellement ce bilan bien qu'il ne lui ait pas été demandé par la CNIL .
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

Réponse encourageante/positive
 Réponse incomplète
 Réponse inexistante ou décevante
 Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 12 (B)	Modifier l'article 5 du décret en Conseil d'Etat n°2015-389 du 3 avril 2015 afin que, dès son inscription dans un fichier « fraude » de la CNAMTS, l'utilisateur en soit informé personnellement, dans le respect de la délibération CNIL du 23 octobre 2014.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La DSS reconnaît que l'article 5 du décret devrait être modifié mais ne présente aucune mesure en ce sens.
CNAF	
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 13	Garantir la bonne application des dispositifs juridiques encadrant le recouvrement des indus frauduleux, au moyen d'instructions nationales rappelant les principes fondamentaux en la matière: reste à vivre, application du plan de remboursement personnalisé, échelonnement du remboursement.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	Il ressort de la rédaction actuelle du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 que le plan de remboursement personnalisé devant être appliqué par les CAF pour garantir un minimum vital aux allocataires contraints de rembourser des indus pourra faire l'objet d'une dérogation lorsque les indus frauduleux sont qualifiés de frauduleux. Cette dérogation prendra la forme d'une majoration de la retenue effectuée sur les prestations versées.
CNAF	A décidé de n'appliquer le dispositif juridique qu'au cas pas cas, lors de réclamations, dans l'attente du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.
CCMSA	A diffusé une instruction en ce sens le 8 mars 2018.
CNAV	
PÔLE EMPLOI	Constate des progrès en la matière et estime que les règles sont globalement respectées.
CNAM	

RECOMMANDATION 14	Revoir les modèles de notifications d'indus afin de faire apparaître de manière détaillée : <ul style="list-style-type: none"> - la motivation en fait et en droit de la décision, - les mentions des voies et délais de recours administratif et contentieux (procédure, adresses et délais pour chaque recours), - la mention des prénom, nom et qualité de l'auteur de la décision ainsi que sa signature.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	La DSS et la DGCS indiquent qu'ils vont engager des réunions de travail avec les organismes sur les modèles de notification d'indus.
CNAF	Dans sa COG 2018-2022, s'engage à améliorer la lisibilité des écrits adressés aux allocataires (cf. fiche thématique 9). De nombreux modèles sont en cours de modification.
CCMSA	
CNAV	Indique que c'est en cours sans plus de détails.
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 15	Distinguer la contestation (exprimée dans le cadre du recours) de la possibilité de solliciter une remise de dette (ouverte uniquement pour les indus non frauduleux) et informer les usagers des conséquences de cette distinction sur la reconnaissance du principe même de l'indu.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	Indique que la formulation utilisée dans les modèles de courrier est en cours de révision, notamment au regard de l'adoption de la loi ESSOC, et que la clarification entre contestation et remise de dette pourra être intégrée à ce moment là.
CCMSA	
CNAV	Indique que c'est en cours sans plus de détails.
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

Réponse encourageante/positive
 Réponse incomplète
 Réponse inexistante ou décevante
 Organisme/administration non concerné

RECOMMANDATION 16 (A)	Diffuser des instructions nationales rappelant l'autorité conférée à une décision de justice (civile ou pénale) devenue définitive en matière de fraude.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	La médiation administrative de la CNAF a diffusé une note d'« information technique » à ce titre le 18 juillet 2018, uniquement à destination des médiateurs CAF.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

RECOMMANDATION 16 (B)	Remplacer le recours gracieux auprès du Directeur de l'organisme - mis en oeuvre en cas de contestation de la sanction infligée dans les branches famille et retraite - par un recours administratif préalable auprès de la commission «fraude» déjà constituée au sein du conseil d'administration de l'organisme.
Ministère des solidarités et de la santé DSS/CGCS/DNLF	
CNAF	A demandé la modification de l'article L. 114-17 en ce sens.
CCMSA	
CNAV	
PÔLE EMPLOI	
CNAM	

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :



www.defenseurdesdroits.fr



D
Défenseur des droits
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —