



Université
du Maine

Faculté de droit et des sciences économiques

Master 2 Droit privé, spécialité Contentieux privé

*La politique de lutte contre la
fraude aux prestations familiales*

Présenté par Mademoiselle Eponine RICHARD

Sous la direction de Monsieur Didier CHOLET, Maître de conférence à l'Université du Maine

Année universitaire 2014 – 2015

Sommaire

| | |
|--|----|
| Rapport de stage | 3 |
| Mémoire de stage <i>La politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales</i> | 8 |
| <u>Introduction</u> | 8 |
| <i>I. La lutte contre la fraude aux prestations familiales et son évolution politique récente</i> | 13 |
| <i>II. Le déroulement de la procédure de la détection à la répression des fraudes aux prestations familiales</i> | 23 |
| <i>III. Une évaluation de la politique actuelle de lutte contre la fraude aux prestations familiales</i> ... | 42 |
| <u>Conclusion</u> | 52 |
| Bibliographie | 53 |
| Table des matières | 57 |
| Annexes | 59 |

Rapport de stage

J'ai effectué un stage auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) de la Sarthe, située à Le Mans. Celui-ci m'a permis de découvrir, d'une part son service contentieux de manière générale (I) et, d'autre part, la procédure de lutte contre les fraudes aux prestations familiales (II).

I. Le service contentieux au sein de la CAF de la Sarthe

La CAF est un organisme de droit privé possédant une mission de service public. Cet organisme appartient à un réseau à la tête duquel se trouve la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF). Il n'est donc pas autonome. En France, il y a maintenant une CAF par département. Chacune est dotée d'un conseil d'administration, gère des fonds publics et est divisée en différents pôles. Le service contentieux de la CAF de la Sarthe se situe au sein du pôle financier tout comme le service maîtrise des risques et le service comptabilité. Le service maîtrise des risques a notamment pour mission la vérification des dépenses des fonds publics et comprend tout le groupe des contrôleurs. Le service comptabilité rassemble un groupe comptable pouvant faire des contrôles et un groupe recouvrement connaissant par exemple du recouvrement amiable des créances et du surendettement.

Le service contentieux, sous la responsabilité de l'agent comptable, est composé de huit agents. Il y a la responsable du service Madame PILLIER, une secrétaire et six agents exerçant des expertises dans des domaines courants ou particuliers. Le service contentieux possède actuellement trois missions, une quatrième ayant été mutualisée.

En effet, conformément à la Convention d'Objectifs et de Gestion 2013 – 2017¹, la mission de recouvrement des pensions alimentaires a été transférée à la CAF de Loire-Atlantique, dans un souci d'optimisation de la gestion des dossiers allocataires. Cette mission comprenait d'une part, la liquidation du droit à l'allocation de soutien familial recouvrable. On parle de la liquidation du droit à l'allocation car cela concerne le calcul de la prestation et son versement. Cette allocation est versée à titre d'avance sur pension alimentaire si l'allocataire vit seul et que le parent devant lui verser la pension alimentaire est défaillant. Elle est recouvrable dès lors que la pension alimentaire a été fixée par décision de justice. D'autre part, cette mission englobait la gestion des dossiers de recouvrement de pension alimentaire (phase amiable et phase de recouvrement forcé), c'est-à-dire

¹ Convention d'Objectifs et de Gestion conclue entre l'État et la CNAF ; disponible en ressource numérique https://www.caf.fr/sites/default/files/Cog2013_2017_1.pdf

les actions à l'encontre du parent défaillant, visant au remboursement des sommes versées.

Le premier domaine d'activité entrant dans la compétence du service contentieux, est la gestion des recours. Il rassemble le traitement des contestations effectuées par les allocataires auprès d'une commission de recours amiable puis du Tribunal des Affaires de la Sécurité Sociale (TASS) et les demandes de remise de dette des allocataires. Ces demandes représentent 90% de l'activité des techniciens compétents dans ce domaine.

Le deuxième domaine d'activité concerne le recouvrement des indus de prestations, à l'exception du Revenu de Solidarité Active (RSA) socle², de la mise en demeure faite au stade amiable jusqu'au recouvrement forcé par huissier de justice et la gestion des procédures d'admission non-valeur. Ces dernières sont mises en mouvement lorsque la créance est définitivement irrécouvrable. C'est le cas lorsque l'huissier déclare le débiteur insolvable, introuvable ou quand celui-ci est décédé sans successeur acceptant la succession.

Le dernier domaine d'activité est relatif à la gestion des dossiers frauduleux. Cette gestion se fait en application d'une procédure allant de l'arrivée du dossier dans le service une fois l'indu frauduleux détecté jusqu'à la sanction décidée à l'encontre de l'allocataire fautif. Cette procédure sera détaillée au fur et à mesure de ce mémoire.

Le déroulement de mon stage m'a permis d'étudier l'ensemble de la procédure de lutte contre les fraudes, de la détection à la répression.

II. Le déroulement du stage : la procédure de lutte contre les fraudes aux prestations familiales

Afin d'appréhender au mieux la politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales, j'ai effectué, durant mon stage, des études et analyses au sein du service contentieux (A) mais également à l'extérieur de ce service (B).

A. Études et analyses au sein du service contentieux

J'ai débuté mon stage par l'analyse de la réglementation en vigueur relative à la lutte contre les fraudes aux prestations familiales dont les CAF font l'objet. J'ai étudié les lettres circulaires de 2007 à aujourd'hui, les circulaires, décrets et conventions récents ayant pour thème la fraude ainsi que la jurisprudence de la Cour de cassation sur des thématiques précises comme les fraudes à

² RSA versé lorsque la personne n'a pas d'activité ; se distingue du RSA activité versé dès lors qu'une personne a un début d'activité. Le RSA socle reste de la compétence du Conseil départemental.

l'isolement. Après ce travail, j'ai effectué une synthèse des différents textes afin d'appréhender au mieux les évolutions intervenues en la matière et la procédure appliquée aux fraudes.

Ensuite, grâce à ces connaissances, j'ai complété et mis à jour la note de service relative à la procédure fraude du service contentieux.

Puis, j'ai analysé des dossiers et accompli des recherches afin de trouver les fondements juridiques fondant les poursuites et les dépôts de plainte. Par exemple, j'ai trouvé les fondements juridiques permettant à la CAF de demander la publication dans les journaux ou l'affichage dans les locaux de la CAF de la décision condamnant un allocataire anonymisée. J'ai également proposé des améliorations dans la rédaction de certains courriers adressés notamment au procureur de la République.

Une fois cette approche davantage théorique terminée, je suis passée à une démarche plus pratique.

J'ai commencé par analyser la procédure fraude applicable au sein du service contentieux. Pour cela, j'ai travaillé sur la fraude avec les techniciens spécialisés de ce service. Ainsi, j'ai pu assister au traitement des dossiers de leur arrivée dans le service jusqu'à la prise de décision finale. Ensuite, j'ai pu moi-même rédiger un dépôt de plainte. Pour se faire, j'ai analysé les différentes pièces présentes dans le dossier, demandé l'obtention de pièces complémentaires auprès des techniciens du service mais aussi auprès des contrôleurs de la CAF, afin de les annexer à la plainte. Par la suite, j'ai participé à une commission administrative fraude³, se déroulant le jeudi 25 juin 2015. Grâce à cette participation, j'ai pu observer comment les dossiers étaient appréhendés et traités pour parvenir à la décision de sanction.

J'ai aussi rencontré Monsieur Daniel BUCHET, responsable du département maîtrise des risques et lutte contre la fraude auprès de la CNAF jusqu'à fin avril 2015. Cet échange m'a permis d'améliorer ma connaissance sur les fraudes et la procédure fraude appliquée au sein de la CNAF avec les évolutions et le contexte dans lequel elles sont intervenues.

Enfin, j'ai participé à la mise en œuvre d'un logiciel de chiffrement de données. En effet, lors de la détection de fraude, les CAF envoient des signalements à des organismes partenaires, tels que la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Ces signalements sont aujourd'hui envoyés par courrier mais dans un souci d'amélioration du service, j'ai été auprès d'un technicien du service informatique de la CAF afin de voir comment le cryptage d'informations pouvait être mis en place et surtout fonctionner avec les partenaires. Le

³ Cf ci-dessous II ; B ; 2

logiciel a été installé sur mon poste et j'ai pu effectuer des tests consistant à crypter des fichiers puis à les envoyer.

Au-delà de ces différentes activités que j'ai pu qualifier d'internes au service contentieux, j'ai aussi effectué des activités extérieures au service.

B. Les activités extérieures au service contentieux

Au sein de la CAF, les fraudes sont susceptibles d'être détectées à différents stades et par le biais de différents moyens. Il peut s'agir soit d'un contrôle extérieur sur place⁴, effectué par un contrôleur agréé et assermenté de la CAF, soit d'un contrôle sur pièces réalisé par un gestionnaire conseil, soit à la suite d'un signalement effectué par un organisme extérieur. Il y a six cents contrôleurs en France.

Statistiquement, 70 % des contrôles sur place permettent de détecter des anomalies. Dans un premier temps, j'ai observé le travail des contrôleurs. Le premier contrôle possible est réalisé au domicile des allocataires. J'ai pu, sur une journée, me déplacer avec un contrôleur au domicile des allocataires. Lors de ces déplacements, j'ai pu constater comment se réalisait un entretien, les éléments et les événements abordés. Les rendez-vous durent approximativement une heure. J'ai assisté à cinq entretiens dont un était un contrôle inopiné, c'est-à-dire que le couple d'allocataires rencontré n'a pas été prévenu à l'avance de la venue du contrôleur de la CAF. J'ai également pu assister un autre contrôleur au siège de la CAF sur une matinée. Ainsi, cela m'a permis de comparer les deux approches qui sont sensiblement les mêmes. L'entretien au siège dure aussi une heure. Lors des entretiens, les contrôleurs expliquent tout d'abord le but de la convocation et le fait que le dossier de l'allocataire soit contrôlé de manière aléatoire. L'allocataire fournit au fur et à mesure de l'entretien les documents demandés dans le courrier qui l'a informé du contrôle. Cela permet de mettre à jour les dossiers des allocataires, car il manque souvent quelques éléments sans pour autant que cela engendre une fraude. Les fraudes seront principalement détectées après les contrôles. Les contrôleurs demandent des éclaircissements si cela est nécessaire. L'allocataire peut lui aussi poser des questions. Diverses informations sont données lors des entretiens. Une fois l'entretien terminé, le contrôleur va reprendre ses notes et remplir une fiche spécifique, interne à la CAF⁵. Cette journée m'a apporté de nombreuses connaissances telles que la façon de préparer une rencontre, d'arriver à échanger avec l'allocataire et enfin de traiter les données collectées lors de l'entretien.

⁴ Cf ci-dessous II ; A ; 1

⁵ Cf ci-dessous II ; A ; 1

Les gestionnaires conseils peuvent également détecter des anomalies à travers un contrôle sur pièces ; on parle d'un contrôle de cohérence. Celui-ci a lieu lorsque les gestionnaires conseils rentrent les données relatives aux allocataires. Par exemple, les ressources de l'allocataire peuvent être comparées avec sa situation professionnelle connue de la CAF. Des incohérences peuvent apparaître et un contrôle peut alors être enclenché. Les gestionnaires conseils peuvent également recevoir des dossiers ayant précédemment fait l'objet d'un contrôle et pour lesquels une suspicion de fraude existe.

Lors de mon stage, j'ai observé le travail d'un gestionnaire conseil du service prestations de la CAF. Les gestionnaires conseils vont analyser le dossier, c'est-à-dire reprendre les différents éléments et calculer la créance due à la CAF en remplissant un tableau. Ils vont ensuite préparer le dossier en mettant les différents éléments pour transmission au responsable de leur service.

Cette matinée a été très enrichissante et m'a permis d'étudier la continuité d'un dossier après qu'une suspicion de fraude ait été détectée lors d'un contrôle. J'ai pu voir les éléments vérifiés par le gestionnaire conseil (la suspicion de fraude, la créance) et le calcul de l'indu.

Enfin, des échanges automatisés permettent de contrôler les situations des allocataires. Il s'agit d'échanges avec des organismes partenaires comme la DGFIP où les éléments connus des différents organismes vont être comparés⁶. Je n'ai pu assister à cette opération du fait qu'elle est automatisée.

En définitive, ce stage m'a apporté des connaissances et des compétences importantes sur la procédure de lutte contre les fraudes à la CAF. J'ai également pu rencontrer des agents et responsables de service très intéressants qui m'ont expliqué leurs différentes missions. La collaboration entre chaque service et au sein de chaque service est présente et permet une lutte efficace contre la fraude. Les missions des différents agents intervenant tout au long de la procédure m'ont permis de constater que chaque dossier allocataire est différent et nécessite pour moi un approfondissement continu de la législation applicable en fonction de chaque situation. En outre, ce stage m'a permis d'appliquer à la pratique, les connaissances et raisonnements juridiques appris tout au long de mon parcours universitaire, effectué à l'Université du Maine. Celui-ci m'a également conforté dans l'envie d'exercer la profession de juriste d'entreprise. En effet, cette profession juridique m'attire parce que l'on voit des situations et dossiers différents régulièrement. Cela évite une potentielle routine et impose d'actualiser et d'approfondir ses connaissances juridiques de manière constante.

⁶ Cf ci-dessous II ; A ; 3 ; a

La politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales

Introduction

Le 1^{er} octobre 2007, Monsieur SARKOZY alors président de la République et Monsieur FILLON son premier ministre affirmaient que « *Le chantier de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, dont l'enjeu financier n'est même pas connu avec précision, est celui pour lequel les efforts les plus importants sont à mener* »⁷.

Les prestations familiales se définissent comme étant « *des prestations sociales dont l'objet est d'apporter aux familles une aide compensant partiellement les dépenses engagées pour la subsistance et l'éducation des enfants* »⁸.

Les prestations familiales ont été instituées dans les années 1930⁹, avec notamment une loi Landry du 11 mars 1932 ayant pour but de généraliser les allocations familiales et un décret-loi du 29 juillet 1939 qui va instaurer un Code de la famille¹⁰. Il a fallu un certain temps pour mettre en place une réglementation et ainsi pouvoir les octroyer aux familles. Durant le régime de Vichy, une politique nataliste apparaît et les allocations familiales commencent à être généralisées. La volonté de redistribution des ressources a vu le jour avec la V^{ème} République, afin d'aboutir à une compensation forfaitaire des charges familiales sans qu'il soit tenu compte des ressources des familles. Les prestations ont été accordées, dès 1978, à chaque personne résidant en France sans condition d'activité professionnelle mais ayant à sa charge un ou plusieurs enfants¹¹.

Les prestations familiales ont des caractéristiques et des buts différents en fonction des situations. Par exemple, elles peuvent être distribuées dans un objectif de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Cependant, les prestations familiales ont pour but prioritaire de redistribuer les richesses et de venir en aide aux familles les plus démunies. Elles sont donc pour les bénéficiaires une nécessité alimentaire. De ce fait, les allocataires essaient, par différents moyens légaux ou non, d'obtenir davantage de prestations afin de vivre dans une situation moins précaire. Cela explique la fraude aux prestations familiales, sans pour autant la justifier.

Cette fraude existe depuis de longues années. Elle peut être définie comme « *un acte*

⁷ SALOMON R. et MARTINEL A. Droit pénal social, droit pénal du travail et de la sécurité sociale, éd Economica 2014

⁸ Définition issue du site internet de l'Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/prestations-familiales.htm>

⁹ Institut d'histoire sociale http://www.ihs.cgt.fr/IMG/pdf_Note_allocations_familiales_-_mai_2013.pdf

¹⁰ LÖCHEN Valérie, Comprendre les politiques sociales, Dunod, La Gazette Santé Sociale, 4^e éd, 2013

¹¹ KESSLER Francis, Droit de la protection sociale, Dalloz, 5^e éd, 2014

intentionnel, commis au préjudice des finances publiques, et entraînant un préjudice »¹². La circulaire interministérielle du Ministre de la justice et du Ministre du budget du 6 mai 2009 énonce que la fraude est constituée par « *toute irrégularité, acte ou abstention ayant pour effet de causer un préjudice aux finances publiques, commis de manière intentionnelle* »¹³. La fraude doit être distinguée d'une simple erreur due à une mauvaise connaissance ou compréhension de la législation. La fraude est ici appréciée dans son sens pénal.

Les possibilités de fraude aux prestations familiales sont très variées. Un encadrement de celles-ci est apparu indispensable. Une politique de lutte contre ces fraudes a progressivement émergé. La lutte est devenue une priorité sous la présidence de Monsieur SARKOZY. Au sein de chaque Loi de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) mention est faite de la lutte contre la fraude aux prestations sociales. Sous le quinquennat de Monsieur HOLLANDE actuel président de la République, la pression est davantage tournée vers la lutte contre la fraude fiscale.

L'action gouvernementale de lutte contre la fraude sociale est une nécessité, d'une part, pour des raisons financières et, d'autre part, pour la survie de notre système social. En effet, cette fraude représente, selon une estimation réalisée par la CNAF, un milliard d'euros. Il s'agit d'une somme non négligeable dans un contexte de déficit public qu'il est nécessaire de réduire¹⁴. Cette lutte est, également, importante parce qu'au sein de l'opinion publique persiste l'idée dangereuse que le système social est fraudé. Cette idée ne doit donc pas être prépondérante au risque que cela ait un effet pervers sur le système social et la distribution des prestations familiales.

En outre, un cadrage de la politique de lutte contre la fraude sociale est indispensable parce que le versement des prestations est basé sur les situations familiales, professionnelles et financières des familles. Cela induit des risques concernant les informations sur les allocataires. Celles-ci peuvent être inexactes ou non mises à jour parce que les allocataires peuvent s'être trompés dans leurs déclarations ou avoir omis de mentionner un changement de situation, volontairement ou non. Dans le cas où les erreurs ou omissions sont involontaires, elles ne sont pas considérées comme des fraudes. Ces dernières représentent 2,5 milliards d'euros de versements indus par an. A contrario, les fraudes représentent un milliard d'euros de versements indus par an. Cela démontre l'enjeu financier et l'importance de distinguer les cas de fraude et de non fraude¹⁵, des sanctions s'appliquant aux fraudes. En effet, le risque serait de sanctionner injustement des allocataires non fraudeurs et ainsi

¹² Définition de la Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude ; SALOMON R. et MARTINEL A, Droit pénal social, préc. supra note n°7

¹³ Définition issue de la Circulaire interministérielle du 6 mai 2009 ; SALOMON R. et MARTINEL A. droit pénal social, préc. supra note n°7

¹⁴ Informations obtenues suite à l'échange avec Monsieur BUCHET Daniel

¹⁵ Cf ci-dessous, exemple relatif à l'allocation de parent isolé, page 11

de décrédibiliser toute la politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales.

Une politique de lutte contre la fraude a donc été enclenchée de manière prioritaire. En effet, une mission fraude a été mise en place au sein de la CNAF et des organismes spécifiques ont été créés.

La Délégation Nationale à la Lutte contre la Fraude (la DNLF) a été créée par un décret du 18 avril 2008¹⁶ modifié par un décret du 25 mars 2010¹⁷. Elle est placée auprès du Ministre chargé du budget et dirigée par un délégué national nommé par décret en Conseil des ministres et sur proposition du premier ministre. La DNLF est constituée notamment de fonctionnaires, magistrats, agents des ministères chargés du budget, du travail, de la Sécurité sociale et des organismes associés à la lutte contre les fraudes et le travail illégal. Sa mission générale est de coordonner les actions transversales entre les services de l'État et les organismes de protection sociale. Elle met en place un plan national de coordination entre ces différents membres.

De même, par un décret du 25 mars 2010 relatif à la coordination de la lutte contre la fraude, un Comité Opérationnel Départemental Anti-Fraude (CODAF) a été créé dans chaque département. Ce comité a pour mission de coordonner les actions entreprises en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques et de lutte contre le travail illégal. Il favorise également l'échange d'informations entre les membres des comités locaux afin de pérenniser leurs fonctionnements et leurs actions. Un arrêté pris le même jour a fixé sa composition¹⁸. Chaque CODAF est coprésidé par le préfet et le procureur de la République de chaque département. Il est constitué notamment du directeur du cabinet du préfet, du directeur départemental de la sécurité publique, du directeur de la CAF du département concerné, du directeur de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de la Sarthe, ... La présence des directeurs des différents organismes au sein des CODAF montre l'importance de la coordination afin de lutter plus efficacement contre les fraudes sociales. Les CODAF ont mené 1 700 opérations de contrôle en commun dès l'année 2010. Toutefois, ils n'ont pas de moyen propre leur permettant de lutter efficacement contre la fraude aux prestations sociales. Cependant, cela n'est pas une généralité. Leur efficacité est plus importante dans d'autres domaines.

Une Convention départementale a également été conclue entre les organismes sociaux et la DGFIP, relative à la mutualisation des informations dans le cadre de la lutte contre les fraudes fiscales et sociales¹⁹. Elle a été conclue pour une durée d'un an renouvelable par tacite

¹⁶ Décret n°2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude ; NOR : BCFX0807962D

¹⁷ Décret n°2010-333 du 25 mars 2010 modifiant le décret n°2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude ; NOR : BCRX1007534D

¹⁸ Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude ; NOR : BCRX1007665A

¹⁹ Convention signée le 31 octobre 2014 et remplaçant une précédente convention signée entre les mêmes partenaires le 14 avril 2011

reconduction. Son but est d'optimiser les échanges d'informations et de données à caractère personnel entre l'administration fiscale, les administrations chargées de l'application de la législation sociale et du travail, les organismes de protection sociale. Il s'agit de mettre en place une coordination importante entre les partenaires, un signalement des fraudes et une transmission des données rapides tout en maintenant une confidentialité et une protection de ces données.

Les différents organismes et partenaires ne sont pas tous confrontés aux mêmes fraudes. Concernant plus précisément les CAF, les prestations ne sont pas toutes fraudées. Il est nécessaire pour appréhender l'importance du phénomène de fraude, de distinguer le contexte dans lequel la prestation est allouée, le nombre de bénéficiaires d'une prestation, ...

Il est possible de prendre l'exemple de l'allocation versée au titre de l'isolement. L'allocation parent isolé a été intégrée à celle du RSA. L'article 115 de la LFSS 2012 a complété la définition de l'isolement prévue au dernier alinéa de l'article L262-9 du Code de l'action sociale et des familles. *« Est considérée comme isolée une personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire, qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente et qui notamment ne met pas en commun avec un conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité ses ressources et ses charges »*. La définition de l'isolement insiste sur l'absence de communauté d'intérêts et de mise en commun des ressources et des charges. Une communauté d'intérêts ainsi qu'une adresse commune sont des preuves prépondérantes d'un non isolement. La CNAF indique que cette définition s'applique notamment au RSA.

Les fraudes sont diverses et d'une importance variable. La fraude doit donc être déterminée et appréciée afin de mettre en place une lutte et des sanctions appropriées. Les cas de fraudes doivent être appréciés de manière stricte et circonstanciée. La qualification de fraude suppose l'existence de faits frauduleux dans leur matérialité, d'une incrimination pénale et la preuve de l'intention frauduleuse²⁰. Cette intention se détermine en fonction du niveau et de la qualité des informations données à l'allocataire. Ce dernier a également des obligations déclaratives et dès lors que les informations sont précises et disponibles sur les formulaires, les notices d'information, le site Caf.fr, ... les CAF considèrent qu'il est en mesure d'en prendre connaissance et de déclarer correctement les informations demandées²¹.

Les fraudes rencontrées par les CAF se déclinent en plusieurs catégories.

Tout d'abord, il y a les fausses déclarations. Le caractère intentionnel de la fausse déclaration est caractérisé d'une part si les données à mentionner sont insusceptibles d'erreur, telles que la

²⁰ Lettre circulaire n°2007-036 du 7 mars 2007 relative aux pénalités administratives en cas de fraude

²¹ Informations mentionnées dans la note de service du service contentieux, document non diffusable

nationalité, la situation professionnelle, l'adresse, la situation familiale et d'autre part, lorsque des informations fournies sont susceptibles d'erreur mais qu'il y a une répétition. Elles concernent aussi l'omission de déclaration. Un arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de cassation, en date du 7 avril 2015, a par exemple estimé que l'omission réitérée de l'allocataire démontrait le caractère frauduleux²².

Ensuite, on trouve le délit d'escroquerie. Il est défini par l'article 313-1 du Code pénal. Les fraudes constitutives d'infractions rencontrées par les CAF sont l'usage d'un faux nom, d'une fausse qualité, l'abus d'une qualité vraie. L'escroquerie est l'infraction la plus importante.

Puis, il y a les faux et usage de faux. Ce sont des pièces émanant de tiers, personnes privées ou publiques. Il peut s'agir de fausses quittances, faux justificatifs d'état civil, faux documents officiels. Enfin, les manœuvres frauduleuses supposent une déclaration inexacte accompagnée soit d'un écrit, soit d'un document d'un tiers de bonne foi y compris un tiers imaginaire accréditant le mensonge (par exemple : attestation d'une personne décédée), soit une mise en scène, l'usage d'un stratagème aux fins de tromper la CAF. Ces faits sont réprimés par l'article 441-6 du Code pénal. La tentative et la récidive sont également punissables en application du Code pénal²³.

La fraude est complexe à déterminer au vu du nombre de situations différentes pouvant apparaître.

Ce mémoire a pour thème la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales. En effet, aujourd'hui il est important de se questionner sur l'efficacité de la politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales.

Le mémoire restera généraliste. De ce fait ne seront pas abordées la description des prestations familiales et la tentative de fraude parce qu'il s'agit d'un élément marginal. Le travail dissimulé n'affectant qu'indirectement le versement des prestations ne sera pas non plus développé. Enfin, le suivi de la procédure pénale au-delà de la décision de sanction ne sera pas traité. En effet, les solutions sont différentes en fonction de chaque situation et il est impossible d'en avoir une vue d'ensemble.

La politique de fraude aux prestations familiales peut se découper en trois temps. Il est important dans un premier temps d'appréhender l'évolution politique récente (I), avant d'étudier le déroulement de la procédure à compter de la détection de la fraude jusqu'à sa répression (II), pour enfin faire une évaluation de la politique de lutte contre la fraude (III).

²² Cass. 3^{ème} civ. 7 avril 2015, n°14-14.376 ; confirmé dans un arrêt Cass. Crim. 19 mai 2015, n°14-83.937

²³ Articles 313-3 et 132-10 du Code pénal

I. La lutte contre la fraude aux prestations familiales et son évolution politique récente

Les instruments élaborés récemment afin de lutter efficacement contre les fraudes aux prestations familiales peuvent se diviser en trois catégories : les moyens internes (A), la coordination avec les organismes extérieurs (B) et le renforcement des dispositifs de sanctions (C).

A. Les moyens internes

Les moyens internes mis en œuvre sont un logiciel dénommé le « datamining » outil prépondérant (1), des actions spécifiques (2) et le renforcement des actions de prévention (3).

1- Un outil prépondérant : le datamining

Le datamining est un logiciel informatique créé pour comprendre les caractéristiques des différents dossiers frauduleux et les profils des allocataires²⁴. Il a été mis en place sous l'impulsion de la CNAF et expérimenté dans plusieurs CAF avant d'être généralisé sur l'ensemble du territoire en octobre 2011²⁵.

Le datamining ou profilage est une méthode statistique permettant à la branche famille de la Sécurité sociale de cibler les contrôles des données entrantes relatives aux dossiers ayant un fort risque d'indu. Il s'agit d'une fouille dans les données aux fins de mettre en lumière des situations cibles. Dans un premier temps, le logiciel va identifier les risques en exploitant les données. Puis, il va « modéliser » le risque d'indu à l'aide de modèles statistiques. Enfin, le logiciel utilise le modèle en octroyant des scores de risques aux dossiers des allocataires. Ce score est attribué en fonction de la plus ou moins grande similitude du dossier avec les modèles. Plus le score est élevé, plus le risque d'indu de la part de l'allocataire est présent. Ainsi, en fonction de la requête demandée, les dossiers analogues aux dossiers frauduleux vont ressortir. Le score de risque est calculé tous les mois pour l'ensemble des allocataires. Cela nécessite une surveillance continue des informations. De ce fait, un comité de pilotage se réunit trimestriellement afin de suivre et d'analyser les contrôles datamining, c'est-à-dire les contrôles effectués parce que le logiciel a fait ressortir un score élevé pour ce dossier.

²⁴ Dossier de presse lutte contre la fraude, CAF de Paris oct. 2011
<https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/751/Documents/Medias/dossierpressefraudes.pdf>

²⁵ Plan de maîtrise des risques de la CNAF du 1^{er} octobre 2011

Aujourd'hui, quatre modèles de datamining sont utilisés. Les différents modèles permettent respectivement de calculer le risque global d'indu sur un dossier, de mesurer le risque d'indu en matière de situation familiale, de mesurer le risque d'indu en matière de ressources et de mesurer le risque d'indu en matière de situation professionnelle²⁶.

Le logiciel permet alors de faire ressortir des risques d'indu là où cela n'est pas possible par le biais des autres contrôles qui ne détectent pas toujours des informations incohérentes.

En outre, l'intérêt majeur de ce logiciel est sa souplesse et son efficacité. L'efficacité du datamining a été confirmée dès sa mise en œuvre²⁷. Le taux de détection des indus est en progression constante au fil des années. Son efficacité rejaillit sur l'optimisation des contrôles sur place²⁸ qui deviennent plus rentables. Ces derniers sont réalisés pour des dossiers où le risque d'indu est important.

Le datamining est un des moyens puissants, mais tous les contrôles dits de cohérence entre les données et la perspicacité des gestionnaires conseils²⁹ sont aussi des moyens importants. Ces derniers n'empêchent pas la mise en œuvre d'actions spécifiques pouvant apparaître tout aussi indispensables.

2- La mise en œuvre d'actions spécifiques

Sera ici envisagé deux actions spécifiques mises en œuvre, portant sur la coopération dans la lutte contre les logements fictifs et l'informatisation de la procédure.

D'une part, un plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les CAF a été mis en place par le gouvernement en 2011 et appliqué en 2012³⁰. En effet, une coopération entre les organismes est indispensable si on veut lutter efficacement contre la fraude. Ce plan d'action a, dans un premier temps, fait l'objet d'une expérimentation dans un certain nombre de départements dont le Maine-et-Loire. Cette coopération portait sur des thématiques précises, notamment le contrôle de l'isolement et la lutte contre la fraude aux aides au logement liée aux logements fictifs. Ces derniers sont des logements qui n'existent pas et pour lesquels des aides au logement sont quand même demandées. Des résultats probants en sont ressortis et le plan a été généralisé au niveau national³¹.

²⁶ Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165 ; plan de lutte contre la fraude 2013/2014

²⁷ Lettre circulaire 10 juillet 2013 ; bilan de lutte contre la fraude 2012

²⁸ Cf ci-dessous II ; A ; 1

²⁹ Cf ci-dessous II ; A ; 2

³⁰ Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142 ; nouvelles mesures de la loi de financement de la sécurité sociale en matière de lutte contre la fraude et plan de lutte contre la fraude

³¹ Circulaire interministérielle n°DSS/2012/32 du 23 janvier 2012 relative à la généralisation des dispositions du plan

La CNAF a également encouragé la mise en œuvre d'actions locales liées notamment à la lutte contre la fraude aux aides au logement. Une nouvelle expérimentation va avoir lieu avec une seule CAF, celle de Bordeaux. Il s'agit de comparer par adresse le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement aux nombres de boîtes aux lettres. Par ce biais, seraient mises en évidence les adresses où le nombre d'aides versées est beaucoup plus important que le nombre de boîtes aux lettres. Ainsi, des logements fictifs pourraient être détectés³².

En outre, une base nationale des fraudes a vu le jour le 9 janvier 2012³³. Elle permet une centralisation de toutes les informations relatives aux fraudes, accessible par toutes les CAF. Depuis la fin de l'année 2012, la base est automatiquement alimentée par un logiciel où les informations des allocataires sont inscrites une fois qu'une fraude a été sanctionnée. Cela permet à chaque CAF d'être avertie si un allocataire a déjà commis une fraude dans une autre CAF. De plus, en cas de fraudes multiples simultanées même si elles sont réalisées dans plusieurs départements les CAF en sont très vite averties.

D'autre part, la procédure fraude a été informatisée, grâce à un logiciel informatique dénommé « CORALI ». Il recense les dossiers des allocataires dès lors qu'une fraude est qualifiée et permet de gérer le suivi des sanctions et le recouvrement des indus. Cette intégration informatique permet une optimisation dans la gestion des fraudes car celles-ci sont traitées plus rapidement. Grâce à cette informatisation, le nombre de fraudes détectées augmente. En outre, cela permet de contourner une problématique de moyens tout en apportant une réponse aux fraudes détectées. De plus, la procédure fraude étant lourde, cette informatisation est indispensable et permet un traitement des dossiers fraudes performant.

Les actions spécifiques témoignent d'une volonté de lutter contre des fraudes déterminées et sont primordiales. Néanmoins, pour une lutte efficace, des actions de prévention doivent avoir lieu afin d'éviter la mise en œuvre même d'une fraude.

3- Un renforcement des actions de prévention

Les actions de prévention sont faites à la fois à l'échelle nationale et à la fois à l'échelle des particuliers.

Une campagne nationale d'informations et de prévention a été enclenchée le 29 août 2011 par les

de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales, NOR : ETSS1202274C

³² Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165 préc. supra note n°26

³³ Lettre circulaire du 18 janvier 2012 n°2012-016 : Lutte contre la fraude

ministères du Budget, des Comptes publics, du Travail, de l'Emploi et de la Santé, des Solidarités et de la Cohésion sociale, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse et la CNAF. Cette campagne avait pour but de sensibiliser à la fraude sociale, grâce à des spots radio qui appuyaient principalement sur les sanctions encourues³⁴.

Des actions de prévention sont toujours à l'étude par la CNAF. Début 2016, une lettre de rappel sera envoyée aux allocataires leur rappelant leurs obligations déclaratives lorsque des indus potentiellement frauduleux seraient détectés³⁵. Cela concerne des indus répétitifs et dont le caractère frauduleux est supposé ou des indus pour lesquels la preuve de la fraude n'a pas pu être faite. Cette action va être effectuée sous l'impulsion de la CNAF. Il s'agit d'une action de prévention importante. En effet, cela permettra de rappeler aux allocataires leurs obligations et la vigilance des CAF ; ils seront davantage dissuadés de commettre une fraude. Dans le courrier envoyé aux allocataires, le terme de fraude ne sera pas employé puisqu'il s'agit d'une action de prévention et non de répression.

Les moyens internes sont variés et permettent de lutter contre la fraude aux prestations familiales de différentes manières. Cependant, afin de parfaire cette lutte, une coordination avec les organismes extérieurs (comme le Pôle emploi) est opportune.

B. La coordination avec les organismes extérieurs

La collaboration entre les organismes se manifeste par la levée du secret professionnel et le droit de communication des agents des CAF (1) et un échange d'informations (2).

1- Le secret professionnel et le droit de communication des agents des CAF

Le secret professionnel se définit comme l'« obligation pour les personnes qui ont eu connaissance de faits confidentiels dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, de ne pas divulguer hors les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret »³⁶. Il est un principe fondamental de notre État de droit, les données personnelles devant être protégées. Néanmoins, il

³⁴ Campagne de sensibilisation à la lutte contre les fraudes 2011, site de la DNLF <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/campagne-sensibilisation-a-lutte-contre-fraudes-2011-1>; communiqué de presse <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/11352.pdf>; site de la préfecture du Nord <http://www.nord.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite/Lutte-contre-la-fraude>

³⁵ Information obtenue suite à l'échange avec Monsieur BUCHET Daniel

³⁶ CORNU Gérard, Vocabulaire juridique, Presses Universitaires de France, 2014

peut apparaître important voir nécessaire d'y déroger dans des situations précises. Cette dérogation est prévue par les articles L114-16-1 à L114-16-3 du Code de la sécurité sociale insérés par la loi LOPPSI II³⁷. La loi prévoit expressément que le secret professionnel est levé pour certains agents « dans le cadre de l'accomplissement des missions de recherche et de constatation des fraudes ainsi que dans le cadre du recouvrement des prestations sociales versées indûment »³⁸. Une extension des dérogations professionnelles a été effectuée en 2011³⁹. Les agents concernés sont notamment les agents de direction et ceux agréés et assermentés des organismes de sécurité sociale, les administrations centrales de l'État⁴⁰.

Les personnes habilitées à lever le secret professionnel apparaissent donc limitées. Elles ne peuvent le faire que dans certaines situations de fraudes.

L'article L114-16-2 du Code de la sécurité sociale prévoit que ces agents peuvent lever le secret professionnel dans le cadre des fraudes prévues par le Code du travail (par exemple : le fait de bénéficier ou de tenter de bénéficier frauduleusement et le fait de faire obtenir ou de tenter de faire obtenir frauduleusement : des aides aux actions de reclassement et de reconversion professionnelle, des allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi, y compris la prime forfaitaire pour reprise d'activité), le Code de la sécurité sociale (par exemple : la fraude ou la fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir ou tenter de faire obtenir des prestations ou des allocations de toute nature liquidées et versées par les organismes de protection sociale, qui ne sont pas dues), le Code pénal (par exemple : l'attestation ou le certificat faisant état de faits matériellement inexacts et la falsification et l'usage de ces mêmes documents originellement sincères (article 441-7)), le Code de l'action sociale et des familles (par exemple : le fait de percevoir ou de tenter de percevoir frauduleusement des prestations au titre de l'aide sociale et de l'allocation personnalisée d'autonomie) et par le Code de la construction et de l'habitation (par exemple : la fraude, la fausse déclaration, l'inexactitude ou le caractère incomplet des informations recueillies en vue de l'obtention de l'aide personnalisée au logement du bénéficiaire, du demandeur ou du bailleur,).

En pratique, quand un agent reçoit une demande de levée du secret professionnel, il doit vérifier dans quel cadre celle-ci est demandée c'est-à-dire pour quel type de fraude.

Le secret professionnel peut donc être levé dans des circonstances précises. Cette dérogation entraîne une communication entre organismes, elle aussi encadrée.

³⁷ Art 104 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, LOPPSI II du 14 mars 2011 n°2011-267

³⁸ Loi LOPPSI II cité en note n°37

³⁹ Lettre circulaire du 15 juin 2011 n°2011-099 ; réforme des pénalités en cas de fraude et extension des dérogations au secret professionnel dans le cadre de la lutte contre la fraude

⁴⁰ Article L583-3 alinéa 5 du Code de la sécurité sociale

Le droit de communication peut s'exercer envers les tiers mais aussi à l'égard du demandeur à une prestation.

Avant de demander des informations à des organismes extérieurs, il est nécessaire de privilégier un échange avec un allocataire ou un futur allocataire. Les CAF peuvent solliciter, auprès de la personne demandant l'obtention d'une prestation, un certain nombre de pièces justificatives. Cette demande a pour objectif à la fois d'analyser si la prestation en cause peut être versée à la personne et, depuis la LFSS pour 2011, de « vérifier l'identité du demandeur ou du bénéficiaire d'une prestation » et « de contrôler la régularité de l'octroi d'une prestation »⁴¹.

Le droit de communication entre organismes a été institué aux articles L114-19, L114-20 et L114-21 du Code de la sécurité sociale dès 2008⁴² puis complété par les LFSS pour 2011 et 2012. En application de l'article L114-19 du Code de la sécurité sociale, le droit de communication va s'exercer par des agents des CAF aux fins d'obtention d'informations et de documents nécessaires « 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 »⁴³. Ce droit s'exerce également pour recouvrer des créances.

Le droit de communication s'exerce à titre gratuit et quel que soit le support de conservation des données. Des copies et extraits d'informations peuvent être récupérés immédiatement. Dans la majorité, les informations sont transmises ultérieurement, dans un délai de trente jours suivant la réception de la demande pour fournir les informations⁴⁴. Les organismes sollicités ont l'obligation de répondre. En effet, le refus de réponse est puni d'une amende de 7 500€. Les CAF peuvent saisir le procureur de la République aux fins d'application de cette sanction. Néanmoins, il est préférable de saisir la CNAF pour qu'elle tente d'obtenir les informations auprès de l'organisme concerné. En effet, les organismes auprès desquels des demandes d'informations sont faites sont souvent les mêmes. Il est important de garder de bons rapports avec eux pour obtenir les prochaines informations dans le délai requis.

Le droit de communication est souvent exercé dans le cadre des contrôles sur place⁴⁵ effectués par un contrôleur agréé et assermenté des CAF, soit avant, soit après le contrôle⁴⁶. Lors d'un contrôle sur pièces, le droit de communication peut être mis en œuvre.

⁴¹ DEL SOL Marion, Échanges d'informations entre acteurs de la lutte contre la fraude ; les progrès tenant aux lois de financement de la sécurité sociale, Droit social, 2014, p. 911

⁴² Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008

⁴³ Article L114-19 1° du Code de la sécurité sociale

⁴⁴ Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142, préc. supra note n°30

⁴⁵ Cf ci-dessous II ; A ; 1

⁴⁶ Annexe n°1 Exemple d'un courrier envoyé à un organisme lors de l'exercice du droit de communication

La procédure est utilisée tant envers des organismes publics que des organismes privés. Les organismes publics les plus sollicités sont les impôts, les mairies, les préfetures et la poste. Pour les organismes privés il s'agit surtout des banques et des employeurs. Les fournisseurs d'énergie et les opérateurs téléphoniques sont également concernés par l'exercice de ce droit⁴⁷.

Comme illustration, il est possible de prendre l'exemple des organismes bancaires⁴⁸. Le droit de communication est exercé auprès de ces organismes afin d'obtenir des informations concernant les comptes d'un allocataire et notamment vérifier le paiement du loyer à chaque échéance. Les comptes bancaires permettent aussi de renseigner sur les titulaires du compte. Par exemple, pour un allocataire percevant une prestation au titre de son isolement, il peut être intéressant de vérifier si celui-ci n'a que des comptes personnels ou possède des comptes joints. Ces derniers sont un élément de preuve d'un non isolement.

En pratique, lorsque cela concerne des dossiers avec une suspicion de fraude, les établissements bancaires répondent assez rapidement.

Ce droit de communication à l'initiative des CAF est donc primordial. Les CAF comme d'autres organismes peuvent aussi procéder à des échanges d'informations.

2- Un échange d'informations

La mise en commun des données détenues par chaque organisme, par un échange d'informations, est un outil précieux à la lutte contre la fraude.

Depuis 2013, les échanges d'informations se sont intensifiés⁴⁹ dans un objectif premier de renforcement de la prévention des fraudes. Ils ne donnent pas lieu systématiquement à la preuve d'une fraude. Les principaux partenaires des CAF sont la CPAM, l'Union pour le Recouvrement de Sécurité Sociale et des Allocations Familiales (URSSAF) et le Pôle emploi.

Ces échanges d'informations ne sont pas limités au niveau national. Une dimension transnationale est présente⁵⁰. Par exemple, les CAF échangent avec le Centre national de soins à l'étranger. Il s'agit d'un service placé auprès de la CPAM de Vannes. Ce centre effectue « *pour le compte de l'ensemble des caisses primaires les remboursements directs de dépenses de soins exposés hors de France par des assurés du régime général d'assurance maladie ou par leurs*

⁴⁷ Lettre circulaire du 10 juillet 2013 n°2013-109 préc. supra note n°27

⁴⁸ Annexe n°2 Exemple d'un courrier envoyé à une banque lors de l'exercice du droit de communication

⁴⁹ Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165 préc. supra note n°26

⁵⁰ DEL SOL Marion, Échanges d'informations entre acteurs de la lutte contre la fraude ; les progrès tenant aux lois de financement de la sécurité sociale, préc. supra note n°41

ayants droit »⁵¹. Grâce à cet échange, il est possible de détecter si une personne est à l'étranger pendant un certain laps de temps alors qu'elle devrait être en France pour l'obtention de ses prestations. Cela ne concerne pas un départ en vacances de quelques jours.

Les échanges d'informations peuvent porter sur toutes les données demandées par le biais du droit de communication. Il peut s'agir de données à caractère personnel, de renseignements relatifs aux comptes bancaires, à un éventuel travail, ...

La coordination entre les différents organismes optimisent la lutte contre la fraude aux prestations familiales qui depuis une évolution récente passe également par un renforcement des sanctions.

C. Le renforcement des dispositifs de sanctions

Les sanctions ont été durcies par une extension des pénalités (1) pouvant être appliquées et par le dépôt de plainte devenu obligatoire dans certaines situations (2).

1- Une extension des pénalités

Les pénalités administratives sont une sanction instituée par la LFSS pour 2006⁵². Il s'agit d'une alternative aux poursuites pénales. Par le biais des pénalités, les CAF ont un pouvoir exorbitant de droit commun. Cette sanction doit être encadrée afin d'éviter des dérives potentielles.

Les pénalités jouent un rôle dissuasif dès lors qu'elles sont adaptées aux capacités financières de la personne concernée. Dans le cas contraire, elles risqueraient d'être inefficaces pour l'allocataire fraudeur parce qu'il aurait une sanction sans pouvoir payer. Elles sont également une alternative opportune pour les CAF du fait d'un nombre important de classements sans suite des plaintes déposées.

Les pénalités s'appliquent majoritairement aux cas de fausses déclarations d'une gravité moyenne et perpétrées par des personnes en situation précaire. Cette sanction a pour objectif de bien montrer à l'allocataire que son acte est constitutif d'une fraude et de ce fait punissable.

Lorsque la fraude porte sur plusieurs prestations, il sera nécessaire de choisir celle sur laquelle la pénalité s'appliquera.

⁵¹ Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165, préc. supra note n°26

⁵² Dossier de presse octobre 2011 CAF de Paris, préc supra note n°24

Depuis le décret n°2010-1277 du 19 octobre 2010⁵³ la procédure applicable aux pénalités a été modifiée. Le barème des pénalités n'est plus établi en fonction du montant de l'indu mais en tenant compte de la gravité des faits. Le montant de la pénalité est basé sur l'appréciation des faits, le caractère intentionnel ou répété des faits, le montant et la durée du préjudice⁵⁴. En outre, il n'apparaît pas opportun d'appliquer une pénalité en plus d'une sanction pénale⁵⁵.

Les situations dans lesquelles les pénalités peuvent être prononcées ont été étendues au fur et à mesure.

Tout d'abord, les prestations concernées ont été élargies. À partir de 2008, l'allocation de logement sociale, l'aide personnalisée au logement et l'allocation aux adultes handicapés sont entrées dans le champ d'application des pénalités⁵⁶. Et, depuis la lettre circulaire du 15 juin 2011, toutes les prestations sont concernées. En effet, en application de l'article L114-17 du Code de la sécurité sociale peuvent être sanctionnés d'une pénalité tous les faits ou agissements ayant entraîné le versement à tort de toute prestation.

Ensuite, les faits concernés ont été modifiés. Auparavant, pour donner lieu à des pénalités, les agissements, déclarations inexacts, incomplètes ou les non déclarations devaient avoir entraînés le versement d'indu. Maintenant, cela n'est plus nécessaire. Tous les faits peuvent être réprimés par cette sanction.

Puis, les personnes pouvant faire l'objet d'une pénalité ont été étendues. Les personnes concernées sont les allocataires ayant obtenu ou ayant tenté d'obtenir une prestation indue mais aussi les tiers agissant pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui. Par exemple, il peut s'agir d'un bailleur qui a tenté d'obtenir pour lui-même ou pour son locataire le versement d'une aide au logement.

En outre, les faits non intentionnels sont également punissables par une pénalité⁵⁷. L'article L114-17-1 du Code de la sécurité sociale institue une sanction en cas de simple déclaration erronée ou omission, sans que l'intention frauduleuse, donc la fraude, ne soit établie. La sanction peut être administrée du seul fait que l'acte a été commis. Cela peut s'apparenter, pour mieux comprendre, à une contravention. Cependant, lorsque l'intention frauduleuse est établie les sanctions sont alourdies. Cela permet de distinguer quand l'intention frauduleuse est rapportée et quand elle ne l'est pas. Avec la prise en compte des faits non intentionnels la qualification de fraude n'est plus indispensable. Cela confère aux pénalités une sécurité juridique.

⁵³ Dossier de presse octobre 2011 CAF de Paris, préc. supra note n°24

⁵⁴ Lettre circulaire du 15 juin 2011 n°2011-099, préc. supra note n°39 ; dossier de presse CAF de Paris octobre 2011, préc. supra note n°24

⁵⁵ Lettre circulaire du 7 mars 2007 n°2007-036, préc. supra note n°20

⁵⁶ Lettre circulaire du 2 avril 2008 n°2008-65 ; lutte contre la fraude

⁵⁷ Lettre circulaire du 15 juin 2011 n°2011-099 préc. supra note n°39

Il s'agit ici d'un pouvoir important laissé aux CAF. En effet, le dispositif des pénalités a été renforcé et c'est également le cas du dépôt de plainte devenu obligatoire dans certaines situations.

2- Un dépôt de plainte devenu obligatoire

L'obligation de déposer plainte avec constitution de partie civile pour les CAF est posée pour la première fois en 2007⁵⁸. L'alinéa 4 de l'article L114-9 du Code de la sécurité sociale dispose précisément que « *Lorsqu'à l'issue des investigations prévues au présent article une fraude est constatée pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret, les organismes visés au premier alinéa portent plainte en se constituant partie civile. En ce cas, ils sont dispensés de la consignation prévue à l'article 88 du code de procédure pénale* ». Cette obligation s'applique à tous les plaignants.

Le dépôt de plainte est obligatoire en fonction d'un barème. Ce barème lié au plafond de la Sécurité sociale varie régulièrement. Depuis le 1^{er} janvier 2015, les CAF ont l'obligation de déposer plainte lorsque le montant du préjudice est égal ou supérieur à huit fois le plafond de la Sécurité sociale de 3 170€, c'est-à-dire à 25 360€. Avant cette date, le montant du préjudice des CAF devait être supérieur à quatre fois le plafond de la Sécurité sociale. Le montant à partir duquel les CAF ont l'obligation de déposer plainte a été multiplié par deux. Cela modère énormément le nombre de dépôts de plainte.

Lorsque le préjudice des CAF est inférieur au seuil prévu par l'article L114-9 du Code de la sécurité sociale, le dépôt de plainte reste possible. Néanmoins, il doit être limité aux infractions les plus graves et plus particulièrement les escroqueries, faux et usage de faux.

Toutes les fraudes ne nécessitent pas un dépôt de plainte. Les CAF disposent d'autres sanctions toutes aussi dissuasives. Il est alors possible et même essentiel d'adapter la sanction à la fraude.

Dans le cas où une CAF décide de déposer plainte dans un dossier, ce dépôt est fait auprès du procureur de la République. En application de l'alinéa 1^{er} de l'article 40 du Code de procédure pénale, le procureur de la République décide des suites à donner au dépôt de plainte. Il peut engager les poursuites, classer sans suite, ... Il a un délai de trois mois à compter du dépôt de plainte pour prendre sa décision. Lorsque les poursuites sont engagées, la CAF concernée doit se constituer partie civile. Dans le cas où un classement sans suite est décidé, la CAF peut déposer plainte en se

⁵⁸ Lettre de circulaire du 29 août 2007 n°2007-128 ; Fraude, constitution de la commission statuant sur les pénalités, procédure de dépôt de plainte avec constitution de partie civile, coordination avec les parquets

constituant partie civile devant le juge d'instruction. Si c'est la position adoptée, il est nécessaire de revoir le dossier et notamment la qualification de fraude en fonction du motif de la décision de classement et ce afin d'éviter une nouvelle déconvenue.

En pratique, lorsque le procureur de la République décide d'engager les poursuites, la CAF de la Sarthe ne prend pas d'avocat et rédige elle-même ses conclusions de partie civile. Dans le cas inverse, en cas de classement sans suite, les CAF ne déposent pas plainte devant le juge d'instruction.

En outre, dans leur majorité les CAF qualifient strictement les cas de fraude et adaptent la sanction. Le dépôt de plainte n'est pas la sanction majoritairement exploitée.

L'évolution politique récente a conduit à une lutte efficace des fraudes aux prestations familiales par le biais des différents instruments mis en œuvre. Une procédure a également été mise en place, de la détection à la répression des fraudes, afin de les combattre le plus efficacement possible.

II. Le déroulement de la procédure de la détection à la répression des fraudes aux prestations familiales

La procédure de lutte contre ces fraudes va débuter par une phase de détection de celles-ci au travers de différents dispositifs (A). Puis, le dossier frauduleux va observer un circuit au sein des services des CAF (B) pour parvenir à l'application d'une sanction à l'encontre de l'allocataire (C) et au recouvrement de la créance par le service contentieux (D).

A. Les dispositifs de détection de la fraude

Majoritairement, les fraudes sont détectées grâce à un contrôle sur place (1). En effet, sur neuf cents contrôles réalisés en un an, cent-vingt à cent-trente ont conduit à une suspicion de fraude. Néanmoins, la détection des fraudes passe également par un contrôle sur pièces (2) ou par des signalements effectués entre des partenaires (3).

1- Le contrôle sur place

Le dossier d'un allocataire va être contrôlé parce qu'il est ressorti d'une requête datamining. Le contrôle sur place va débiter par une enquête. Le contrôleur va analyser le dossier, les données et documents fournis. Il peut déjà demander des informations à des partenaires (par exemple : les banques). Néanmoins, cette démarche est majoritairement effectuée après la rencontre avec l'allocataire.

Après l'analyse du dossier, le contrôleur va rencontrer l'allocataire concerné à son domicile. On parle alors d'un contrôle sur place. Cependant, en cas de besoin, ce contrôle peut s'effectuer au siège des CAF. On parle toujours d'un contrôle sur place parce qu'il y a rencontre avec l'allocataire et pas simplement une analyse des pièces. Cette situation est peu fréquente.

Concernant le contrôle au domicile de l'allocataire, deux situations sont à distinguer.

Le contrôleur peut effectuer un contrôle inopiné. Ce dernier sera souvent fait sur demande de la CNAF dans des requêtes précises ayant pour but d'effectuer des comparaisons au niveau national. Le contrôleur peut également décider de réaliser un contrôle inopiné en fonction des éléments découverts dans le dossier. Dans ces situations, le contrôleur arrive au domicile des personnes sans les en avoir informées précédemment. Cela peut être important lorsque l'enquête du contrôleur l'amène à avoir des doutes, par exemple sur l'isolement d'une personne.

Lorsque les personnes sont présentes et acceptent de recevoir le contrôleur, un échange a lieu. À l'inverse, en cas d'absence des allocataires, le contrôleur peut relever des informations comme les noms figurant sur la boîte aux lettres. Il a la possibilité de laisser un avis de passage dans la boîte aux lettres de l'allocataire. Dans cette situation ou lorsque les allocataires présents ne souhaitent pas recevoir le contrôleur, ce dernier enverra ultérieurement un avis de passage précisant la date.

Une deuxième situation est possible et majoritairement utilisée. Il s'agit d'un contrôle où l'allocataire en est informé. Le contrôleur va tout d'abord notifier à l'allocataire la date de son passage et les documents à fournir⁵⁹. Un laps de temps est laissé pour permettre à l'allocataire d'obtenir les informations demandées. Ensuite, le contrôleur se rend au domicile de l'allocataire à la date prévue. Cette dernière peut être modifiée en cas d'impossibilité pour l'allocataire d'être présent. L'allocataire doit en faire la demande auprès du contrôleur le plus tôt possible. En Sarthe, il y a cinq contrôleurs. Le département est découpé en différentes zones géographiques pour permettre un gain de temps.

⁵⁹ Annexe n°3 Exemple d'un courrier envoyé à un allocataire en situation d'isolement relatif au passage d'un contrôleur de la CAF avec le document à remplir avant le rendez-vous
Annexe n°4 Exemple d'un courrier envoyé à un allocataire en couple relatif au passage d'un contrôleur de la CAF

Lors de l'arrivée au domicile, si l'allocataire n'est pas présent, le contrôleur laisse un avis de passage. Il peut contacter le bailleur afin de vérifier si le bail est toujours en cours⁶⁰. Il notifiera ultérieurement un nouvel avis de passage à l'allocataire. La plupart des allocataires sont présents. À ce moment-là, un échange va s'instaurer entre le contrôleur et l'allocataire.

En pratique, le contrôleur va informer l'allocataire qu'il s'agit d'un simple contrôle ayant pour but de mettre à jour les informations figurant dans son dossier. Les contrôles ne sont pas faits dans un unique but de détection d'une fraude. Souvent, la suspicion d'une fraude apparaît ultérieurement. L'allocataire fournit les différents documents demandés au contrôleur qui les analyse et les scanne grâce à un scanner portable. Cela permet de laisser les originaux à l'allocataire sans avoir à effectuer des photocopies. Lorsque l'allocataire se trouve dans l'impossibilité de montrer l'ensemble des documents demandés, le contrôleur va remplir une feuille où sont mentionnés les documents que l'allocataire doit lui adresser au siège de la CAF et le délai laissé, souvent d'une quinzaine de jours. Régulièrement, une discussion va s'instaurer. Le contrôleur répond aux questions de l'allocataire même lorsque celles-ci ne concernent pas précisément les prestations versées par les CAF ou le contrôle. À la fin de l'entretien, le contrôleur informe l'allocataire de son droit de communication, des documents qu'il peut obtenir et des observations que peut faire l'allocataire.

À la suite de cet échange, le contrôleur va analyser les données fournies et mettre à jour le dossier si besoin. Enfin, il rédige un rapport de contrôle qui, en cas de suspicion de fraude, sera transmis aux autres services⁶¹.

Chaque contrôleur est agréé et assermenté. Il prête serment auprès du tribunal d'instance. De ce fait, les preuves rapportées et son rapport font foi jusqu'à preuve contraire.

Depuis deux ans, on peut voir une volonté importante d'améliorer les contrôles sur place⁶². Cela a été possible essentiellement grâce au datamining. Les résultats financiers ont fortement augmenté. En outre, la gestion des refus de contrôle sur place a été améliorée en octobre 2013⁶³. Le refus de contrôle peut être explicite lorsque l'allocataire explique directement son refus au contrôleur en le contactant. Il peut également être implicite ; il s'agit des situations où l'allocataire ne donne pas suite aux demandes de rendez-vous ou aux demandes de pièces. Rentre aussi dans ces refus de contrôle toutes les situations de violence physique ou verbale à l'encontre d'un contrôleur. Ces situations sont néanmoins rares. La sanction de ces refus est une suspension automatique de tous les droits. Cette dernière est immédiate ou différée en fonction de la situation, du motif du

⁶⁰ Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142, préc. supra note n°30

⁶¹ Cf ci-dessous II ; B ; 1

⁶² Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165 préc. supra note n°26

⁶³ Cf note n°62

refus. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2015, le refus peut être sanctionné par une pénalité d'un montant minimum de 100€⁶⁴.

Le contrôle sur place effectué par les contrôleurs des CAF apparaît essentiel dans la détection des fraudes ; néanmoins, un contrôle sur pièces peut aussi être intéressant.

2- Le contrôle sur pièces

Le contrôle sur pièces est effectué par trois services : le service prestations, le service maîtrise des risques et le service contentieux.

Dans un premier temps, le service prestations peut être concerné. Les gestionnaires conseils de ce service liquident le dossier, c'est-à-dire que lorsqu'ils reçoivent des pièces (par exemple : des déclarations de ressources relatives à une demande de prestations), ils vont enregistrer les pièces dans les dossiers. Lors de ce traitement, des incohérences peuvent apparaître. Le logiciel peut les détecter lui-même et les faire ressortir. Les gestionnaires conseils peuvent aussi s'en rendre compte lors de la rentrée des informations. Les incohérences peuvent concerner les ressources, la situation professionnelle ou la situation familiale. Par exemple, des revenus sont mentionnés ou non sur les déclarations, or la CAF avait connaissance de la situation inverse. Dans cette situation le dossier est transmis au responsable qui décidera de la suite à donner. Un contrôle peut être déclenché en cas de suspicion de fraude.

Ensuite, une fraude peut être détectée par le service maîtrise des risques. Dans la procédure d'octroi des prestations, une fois le dossier traité par un gestionnaire conseil, celui-ci est transmis à ce service. Ce dernier analyse le dossier et une fraude peut apparaître. En effet, si les informations transmises par l'allocataire au service prestations ne sont pas incohérentes, le gestionnaire conseil ne pourra pas détecter de fraude. Cette dernière apparaîtra lorsque le service maîtrise des risques va vérifier les sommes versées à l'allocataire.

Enfin, le service contentieux a une mission de gestion des remises de dette. Dans ce cas de figure, les gestionnaires conseils n'interviennent pas. Un technicien du service contentieux va traiter la demande de remise de dette, c'est-à-dire qu'il va regarder la situation de l'allocataire, le responsable et le motif de l'indu ainsi que son montant. Lors de cette analyse, le technicien du service peut détecter une fraude potentielle. Dans cette situation, le service prestations en est informé et va demander au responsable si un dossier suspicion de fraude doit être enclenché. Ces indus sont souvent détectés suite à un échange automatisé avec un organisme, notamment Pôle

⁶⁴ Information issue d'un document interne à la CAF relatif au barème de lutte contre la fraude

emploi.

Une fraude aux prestations familiales peut être détectée par différents contrôles sur pièces apparaissant essentiels. Il est aussi intéressant d'observer l'efficacité des signalements entre partenaires dans le décellement des fraudes.

3- Les signalements entre partenaires

Les signalements sont des dénonciations spontanées entre administrations. Il est possible de distinguer d'une part le procès-verbal mis en œuvre par la gendarmerie, la police, le parquet pour les CAF (a) et d'autre part ceux effectués par les autres organismes (b).

a- Le procès-verbal Gendarmerie – Police – Parquet et CAF

Les agents des CAF et les officiers de police judiciaires pouvaient échanger des données ou des documents utiles dans la constatation d'une fraude, en application des articles L114-16-1 à L114-16-3 du Code de la sécurité sociale. Puis, un protocole a été signé le 8 février 2013 entre la CNAF, la Direction générale de la police et la Direction générale de la gendarmerie afin d'organiser les signalements entre ces services⁶⁵.

Un procès-verbal type⁶⁶ a été créé, en application de l'article L114-16 du Code de la sécurité sociale. Il est utilisé par les officiers de police judiciaire et de gendarmerie. Ils vont renseigner un certain nombre d'informations à destination des CAF afin que ces dernières puissent, au besoin, réviser les droits ou constater une fraude. Les CAF n'ont accès qu'aux informations utiles pour la constitution de leurs dossiers. Elles sont relatives à l'identité des personnes, la composition du foyer, le lieu de résidence, les ressources, les biens et produits saisis le cas échéant et leurs valeurs. Des périodes peuvent également être mentionnées si elles sont importantes pour les CAF, comme les dates d'activité, de perception des revenus. Ces informations peuvent être utilisées par les CAF sans qu'il soit tenu compte de la suite donnée à l'enquête policière ou judiciaire parce que ces procédures sont indépendantes. Même si aucune décision pénale n'est prononcée contre l'allocataire concerné, les CAF peuvent utiliser ces informations si elles leur permettent de prouver une fraude. Par une circulaire de 2012⁶⁷, les parquets doivent veiller à la généralisation de cet outil. En pratique, aujourd'hui, ce procès-verbal type est peu utilisé.

En outre, le parquet informe de « soit transmis » les CAF. Il s'agit d'un signalement effectué

⁶⁵ Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165 préc. supra notre n°26

⁶⁶ Annexe n°5 Procès-verbal type envoyé par les officiers de police judiciaire ou de gendarmerie à la CAF

⁶⁷ Circulaire du 8 mars 2012 relative aux instructions générales de politique pénale ; lutte contre la fraude aux prestations sociales, le rôle des procureurs

lorsque le parquet détecte un préjudice. Le parquet a un dossier pénal portant sur une infraction n'ayant pas en premier lieu de lien avec les CAF. Il peut estimer lors de l'étude de ce dossier qu'une CAF pourrait être touchée par une fraude. Il lui transmet alors les différentes pièces. La CAF étudie le dossier et prévient le parquet si elle est réellement concernée par une fraude et le cas échéant le montant de son préjudice.

Le procès-verbal est un bon instrument permettant de transmettre des informations. Celui-ci n'étant pas applicable à l'ensemble des organismes avec lesquels les CAF peuvent être en liaison, des signalements sont aussi effectués autrement.

b- Les autres organismes

L'échange d'informations entre les organismes est devenu une volonté politique⁶⁸, cela a eu divers impacts au sein de la procédure de lutte contre les fraudes. Ainsi, les CAF collaborent également avec différents organismes afin de lutter plus efficacement contre la fraude aux prestations familiales. Les organismes concernés sont notamment le Régime social des indépendants, la DGFIP, l'URSSAF, la CPAM, le Pôle emploi et la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail. Il existe des partenariats différents en fonction des prestations fraudées⁶⁹. En effet, les CAF vont informer un organisme principalement en fonction de la situation de l'allocataire. Par exemple, le Régime social des indépendants ne sera pas informé si l'allocataire n'est pas travailleur indépendant ou auto-entrepreneur. Des signalements doivent être faits afin qu'ils soient efficaces. Néanmoins, trop de signalements conduiraient à une inefficacité. Il faut trouver le bon équilibre.

Les signalements sont effectués en application des articles L97 à L99 et L152 à L162 B du livre des procédures fiscales. Ils sont accomplis par des agents habilités à échanger les informations liées à la constatation d'une fraude et sont réalisés dans les deux sens. En pratique, dès lors qu'une CAF suspecte un indu la concernant, un signalement est fait auprès des organismes susceptibles d'être concernés. Il n'importe pas que la créance soit considérée comme frauduleuse à la fin de la procédure. Dans le sens inverse, dès lors qu'un organisme suspecte un indu qui pourrait toucher les prestations familiales, il en informe la CAF. Les signalements exécutés par les organismes extérieurs sont transmis à la responsable du service maîtrise des risques. Ils peuvent entraîner la constatation directe d'un indu ou d'une fraude. Les CAF peuvent aussi déclencher une enquête.

⁶⁸ Cf ci-dessus I ; B ; 2

⁶⁹ Annexe n°6 Tableau mentionnant la liste des partenaires auprès desquels des signalements peuvent être effectués en fonction des infractions

Les signalements provenant de la Justice et des bailleurs sont les plus efficaces. Ils peuvent aussi provenir de tiers. Les signalements de ces derniers, en augmentation, aboutissent rarement à un redressement et sont donc peu efficaces⁷⁰.

En Sarthe, les signalements provenant de la CAF sont réalisés par le service contentieux. En 2014, la CAF a reçu au total six demandes d'informations, trente-six signalements pour lesquels elle a enclenché une procédure et quatre signalements pour lesquels la CAF n'a pas eu de procédure à mettre en mouvement⁷¹.

La détection des fraudes est effectuée par différents moyens et apparaît dans tous efficiente. Une fois qu'une suspicion de fraude a été connue le dossier allocataire dont elle fait partie va suivre un cheminement au sein des services des CAF afin de réprimer in fine cette fraude.

B. Le circuit du dossier après détection de la fraude

Le dossier frauduleux va tout d'abord être analysé afin que l'indu soit établi et contrôlé (1). Puis, une commission administrative fraude interviendra sur ce dossier (2).

1- L'établissement et le contrôle de l'indu

Le dossier frauduleux va devoir être traité par un contrôleur (a), un gestionnaire conseil (b) et le service contentieux (c) pour que l'indu soit établi et contrôlé.

a- Le rapport de contrôle du contrôleur

Après le contrôle, les contrôleurs agréés et assermentés des CAF rédigent un rapport de contrôle appelé aussi rapport d'enquête⁷². Dans ce rapport, le motif et les conditions du contrôle sont mentionnés. On y trouve également un récapitulatif de l'identité de l'allocataire ainsi que de sa situation familiale et professionnelle. Le contrôleur va indiquer sous les éléments mentionnés à chaque partie si la situation est conforme ou non. Les démarches réalisées par le contrôleur sont également inscrites. En effet, s'il n'obtient pas toutes les données même après le délai laissé à l'allocataire, il a la possibilité de les demander à différents organismes comme la DGFIP ou le Pôle emploi. Le contrôleur a également accès à un certain nombre d'informations sur internet. Il peut

⁷⁰ Lettre circulaire du 10 juillet 2013 n°2013-109 préc. supra note n°27

⁷¹ Résultats issus d'un tableau tenu au sein du service contentieux de la CAF

⁷² Annexe n°7 Rapport d'enquête anonyme rempli par un contrôleur après un contrôle

obtenir, par exemple, les fichiers FICOBA relatifs aux comptes bancaires, les fichiers EOPPS détaillant les carrières avec les périodes éventuelles de chômage. Tous ces éléments sont inscrits dans le rapport. Ensuite, le contrôleur va rédiger un argumentaire lié à la situation, aux éléments relevés. La conclusion du contrôleur est également indiquée. Enfin, le rapport mentionne s'il s'agit d'une suspicion de fraude et, le cas échéant, les éléments matériels et intentionnels entraînant cette suspicion. Le contrôleur doit, dans le cas d'une suspicion de fraude, mentionner « dossier à soumettre en commission fraude » et préciser ce qui semble justifier cette intention frauduleuse. De cette manière, les agents qui auront la gestion du dossier par la suite seront immédiatement prévenus de la suspicion de fraude. Des annexes peuvent être jointes au rapport d'enquête. Par exemple, lorsque les ressources ont été mal déclarées. Dans ce cas, les contrôleurs peuvent mentionner les montants qui auraient dû être déclarés.

En pratique, la rédaction du rapport est informatisée. Il s'agit d'un modèle standard au niveau national. Cela facilite la rédaction par le contrôleur et permet un gain de temps.

Une fois le rapport de contrôlé rédigé, celui-ci sera transmis pour traitement au gestionnaire conseil.

b- Le traitement par le gestionnaire conseil

Le gestionnaire conseil reçoit tous les dossiers contenant tous les éléments des rapports de contrôle avec la mention « suspicion de fraude ». Il peut également traiter un dossier n'ayant pas donné lieu à un contrôle sur place, mais où une suspicion de fraude a été détectée par un autre biais et pour lequel l'encadrement a estimé être en présence d'une fraude potentielle. Un formulaire global de contrôle a été mis en place, où sont mentionnées toutes les informations relatives aux allocataires. C'est, par exemple, par ce biais qu'une suspicion de fraude peut apparaître.

En pratique, le gestionnaire conseil va analyser le rapport de contrôle, calculer les indus. Le calcul des indus se fait sur trois ans en application d'une directive de la CNAF⁷³ et du Code de la sécurité sociale⁷⁴. La prescription peut être augmentée à cinq ans mais cela est rarissime. En effet, il faut que la fraude soit très importante et que l'allocataire soit en capacité de rembourser. La politique de la CNAF est en accord avec la jurisprudence de la Cour de cassation qui rappelle une prescription de deux ans lorsque l'indu n'est pas frauduleux⁷⁵ et une extension à trois ans lorsque la créance est d'origine frauduleuse⁷⁶.

⁷³ Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142 préc. supra note n°30

⁷⁴ Article L553-1 aliéna 2 de du Code de la sécurité sociale

⁷⁵ Cass. 2^{ème} civ. 28 avril 2011, n°10-19551 ; Cass. 2^{ème} civ. 18 décembre 2014, n°13-27734

⁷⁶ Cass. 3^{ème} civ. 7 avril 2015, n°14-14376

Cette partie est partiellement automatisée. Le calcul de l'indu se fait automatiquement sur deux ans. Dans le cas où l'indu remonte à trois ans, le gestionnaire conseil calcule lui-même une année d'indu, appelé « indu hors historique ». Le gestionnaire conseil peut lors de ce calcul demander des éléments complémentaires à l'allocataire. Dans le cas où il ne répond pas dans un délai d'un mois, l'indu est constaté sur la base de critères forfaitaires. Une fois l'indu calculé, le dossier est transmis au service maîtrise des risques, puis à l'encadrement du service prestations pour vérification. Le dossier revient ensuite au gestionnaire conseil qui le modifie en fonction.

Après calcul de l'indu, une notification est adressée immédiatement à l'allocataire. Le recouvrement est mis en place sans information sur la sanction appliquée. Cela est dû à l'examen différé du dossier en commission administrative fraude⁷⁷. Si la créance est qualifiée de frauduleuse lors de la commission, un courrier sera envoyé à l'allocataire pour le prévenir. Le recouvrement est donc mis en place immédiatement sous réserve de voies de recours exercées par l'allocataire⁷⁸.

Concernant les voies de recours, l'allocataire peut saisir la commission de recours amiable. Elle doit être saisie dans un délai de deux mois à compter de la réception par l'allocataire de la notification relative au recouvrement de l'indu⁷⁹. Ce délai n'est opposable à l'allocataire que si celui-ci est mentionné au sein de la notification ainsi que les modalités d'exercice des voies de recours. Aucune forme n'est imposée pour la saisine de cette commission. Elle n'a pas à être motivée.

La commission de recours amiable est composée de quatre administrateurs (deux représentants des professions non salariées et deux représentants des professions salariées).

L'allocataire peut saisir la commission de recours amiable pour demander une remise de dette. Néanmoins, en application du dernier alinéa de l'article L553-2 du Code de la sécurité sociale, aucune remise de dette n'est possible en cas de fraude. De ce fait, la demande de l'allocataire fera automatiquement l'objet d'un rejet administratif sans que la commission n'examine la demande.

L'allocataire peut également exercer un recours devant cette commission en contestation du bien fondé de l'indu. Il doit apporter de nouveaux éléments. Par exemple, la CAF décide qu'il y a une vie maritale, un indu est établi et l'allocataire conteste cette vie maritale. La commission de recours amiable va examiner les éléments et rendre une décision, notifiée à l'allocataire dans un délai d'un mois. Dans le cas où la décision ne lui est pas notifiée dans ce délai, il s'agit d'un rejet implicite.

⁷⁷ Cf ci-dessous II ; B ; 2

⁷⁸ Article L553-2 du Code de la sécurité sociale

⁷⁹ CHAUCHARD J-P., KERBOUCH J-Y. et WILLMANN C., Droit de la sécurité sociale, LGDJ, 6^e éd, 2013

L'allocataire peut contester la décision de la commission, en saisissant le TASS selon le droit commun⁸⁰. Lorsque ce dernier n'est pas saisi, la décision devient définitive et ne pourra plus être remise en cause⁸¹.

En même temps que la notification de l'indu est envoyée à l'allocataire, le gestionnaire conseil transmet le dossier au service contentieux, via le service maîtrise des risques.

c- La transmission du dossier fraude au service contentieux

Un technicien du service contentieux va analyser le dossier et regarder s'il comporte uniquement des prestations familiales ou également un versement du RSA.

Dans l'hypothèse où le dossier concerne uniquement les prestations familiales, le technicien va vérifier qu'il comporte bien une suspicion de fraude et ensuite le préparer pour une commission fraude⁸².

À l'inverse, si le dossier contient uniquement un versement du RSA, le technicien le prépare avec toutes les pièces justificatives et le transmet au Conseil départemental. Le signalement lié à la suspicion de fraude est fait en même temps au Conseil départemental.

Enfin, le dossier peut contenir à la fois des prestations familiales et du RSA. Dans cette situation, le dossier sera transmis, avec ses pièces justificatives automatiquement au Conseil départemental qui sera en même temps informé de la suspicion de fraude, de la qualification et de la décision prise par la CAF.

L'indu est établi et contrôlé par le biais de différentes étapes toutes aussi importantes qui permettront ensuite à la commission administrative fraude d'intervenir.

2- L'intervention de la commission administrative fraude

Les dossiers doivent être préparés avant présentation à la commission administrative fraude (a). En effet, lors du déroulement de cette commission (b) différentes données au sein des dossiers vont être analysées, pour permettre in fine la prise d'une décision par la direction de la CAF à l'encontre de l'allocataire (c).

⁸⁰ Articles R142-1 à 142-7 du Code de la sécurité sociale

⁸¹ CHAUCHARD J-P., KERBOUCH J-Y. et WILLMANN C., Droit de la sécurité sociale, préc. supra note n°79

⁸² Cf ci-dessous II ; B ; 2

a- La préparation des dossiers

Le technicien du service contentieux traite et prépare le dossier, en vue de son examen par la commission administrative fraude. Une lecture en est faite afin de prendre en compte le contexte. Il va enregistrer les informations transmises sur le logiciel « CORALI », c'est-à-dire vérifier l'indu et remplir le tableau du préjudice. Cette préparation permet de détecter une éventuelle erreur. En effet, s'il apparaît que des informations données par l'allocataire n'ont pas été prises en compte, la fraude ne sera pas nécessairement retenue. Le technicien va effectuer un récapitulatif des faits importants pour la qualification de fraude. Ce récapitulatif va servir à la commission⁸³.

Quelques jours avant la commission administrative fraude, un technicien du service contentieux va en établir l'ordre du jour et transmettre une fiche synthétique de chaque dossier aux personnes présentes à la commission, contenant l'identité de l'allocataire, le récapitulatif des faits, le montant de la créance et un tableau avec les sanctions pouvant être prévues. Tous ces éléments seront utilisés à l'occasion de chaque commission.

b- Le déroulement d'une commission

La commission administrative fraude se réunit au minimum une fois par mois. Elle est composée du responsable du service contentieux, d'un technicien expert du service contentieux présentant les dossiers, d'un cadre du service maîtrise des risques, d'un cadre du service accompagnement familial, d'un cadre du service prestations et de la médiatrice.

Lorsque le dossier arrive à la commission, il existe une simple suspicion de fraude. La commission examine les dossiers et formule des propositions après échanges entre les différents membres. Au vu des éléments présentés, elle peut estimer que l'intention frauduleuse est caractérisée ou non. Les propositions sont ensuite soumises à la direction.

La commission propose la sanction à appliquer, c'est-à-dire un dépôt de plainte ou l'application d'une pénalité et son montant. En pratique, la sanction est déterminée en fonction d'un barème tenant compte des différents agissements de l'allocataire. C'est également en commission que le délai de prescription est décidé. La prescription triennale est appliquée en général, par assimilation à la prescription pénale délictuelle, et ceci pour limiter l'importance du préjudice financier qui, en soit, est une véritable sanction dans le cas d'allocataires fraudeurs en situation précaire ; ce qui est fréquent. La prescription quinquennale, normalement de principe, n'est appliquée que dans des cas graves (par exemple : escroquerie, faux et usage de faux). La commission indique, enfin, auprès de

⁸³ Informations mentionnées dans la note de service du service contentieux, document non diffusable

quels organismes un signalement doit être effectué.

Une fois que les différents dossiers ont été examinés, le technicien du service contentieux annote sur chaque dossier les propositions de réponse et les transmet à la direction de la CAF afin que celle-ci prenne une décision.

c- La décision de la direction de la CAF

La direction reçoit les dossiers avec les propositions de sanction.

Elle peut décider de ne pas retenir la fraude et ainsi aller à l'encontre de l'avis de la commission. Cela est possible mais rarissime, la décision de la commission étant très souvent suivie. En effet, la proposition de la commission repose sur des critères et arguments objectifs. Dans le cas où la fraude ne serait pas retenue, le service prestations annule l'indu hors prescription biennale et l'allocataire en est informé. Ses obligations déclaratives lui sont également rappelées dans le courrier.

La direction peut aussi, et c'est le plus souvent le cas, retenir la sanction de fraude décidée par la commission administrative fraude. Cette décision redescend ensuite au service contentieux qui va enregistrer l'indu. L'allocataire est informé de la sanction par courrier recommandé avec avis de réception dans lequel l'indu est rappelé.

S'il a été décidé de déposer plainte, le dossier est constitué pour le parquet. Le Conseil départemental est informé lorsque le dossier frauduleux contient du RSA. Les signalements auprès des différents organismes sont effectués⁸⁴.

L'objectif de cette procédure est d'être très réactif. Il est nécessaire que l'indu soit déterminé rapidement, afin qu'ensuite le délai, entre, d'une part, la notification de régularisation du dossier et du montant de l'indu à l'allocataire et, d'autre part, celle relative à la sanction, soit le plus court possible. En effet, il n'est pas forcément aisé d'appréhender ces éléments rapidement, notamment concernant la décision de sanction, les sanctions envisageables étant variées.

C. Les sanctions pouvant être appliquées

La sanction appliquée à l'encontre de l'allocataire fraudeur peut être un simple avertissement (1), des pénalités administratives (2) ou un dépôt de plainte (3).

⁸⁴ Informations mentionnées dans la note de service du service contentieux, document non diffusable

1- L'avertissement

Les CAF peuvent décider, suite à la commission administrative fraude et avec l'accord de la direction, d'envoyer un avertissement à l'allocataire dont le dossier a été suspecté de fraude.

L'avertissement est l'équivalent du rappel à la loi⁸⁵. Il s'agit d'une sanction non pécuniaire, possible que si le préjudice est de faible importance. Cela concerne les situations d'omission de déclaration durant moins d'une année et celles où les anomalies répétées dans les informations étaient susceptibles d'erreur.

Cette sanction tient compte de la situation socio-économique de l'allocataire. En effet, l'avertissement est prononcé lorsque les poursuites pénales ou les pénalités sont trop lourdes pour l'allocataire. Il est nécessaire que la sanction ait un effet dissuasif important. Un courrier est alors envoyé à l'allocataire dans lequel est indiqué que les faits commis pouvaient être qualifiés de fraude et entraîner des sanctions civiles et pénales plus sévères et qu'en cas de récidive ces sanctions seront mises en jeu⁸⁶.

L'avertissement doit être utilisé quand il est approprié aux situations de fraude. En effet, cette sanction a son importance au vu de la situation précaire d'un certain nombre d'allocataires mais elle est à limiter. L'avertissement permet plus une prévention. Une pénalité financière même d'un montant très faible est davantage dissuasive⁸⁷.

2- Les pénalités administratives

Les pénalités sont un pouvoir important accordé aux CAF. De ce fait, il est important de réfléchir à la mise en œuvre des pénalités (a) au vu des différents éléments entrant dans le champ de cette décision qui peuvent éventuellement donner lieu à un contentieux spécifique (b).

a- Le principe et la décision des pénalités

Le principe des pénalités administratives a été introduit par la LFSS pour 2007. Elles ont été mises en œuvre dès 2007⁸⁸. Un allocataire sanctionné par des pénalités devra en pratique verser une somme d'argent fixée par la CAF. Cette somme peut être payée en une ou plusieurs fois selon son montant et la situation socio-économique de l'allocataire. Elle joue un rôle dissuasif important en

⁸⁵ BUCHET Daniel, Les indus, la fraude, AJ Famille, 2012, p.189

⁸⁶ Information issue d'un document interne au service contentieux de la CAF

⁸⁷ Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142 préc. supra note n°30

⁸⁸ Lettre circulaire du 10 juillet 2013 n°2013-109 préc. supra note n°27

montrant clairement à l'allocataire que son acte est frauduleux et qu'il est de ce fait sanctionné. Une évolution importante de ces pénalités a eu lieu en 2011⁸⁹. La procédure a notamment été unifiée.

Les pénalités administratives sont aujourd'hui prévues à l'article L114-17 du Code de la sécurité sociale. En application de cet article, elles peuvent être prononcées notamment en cas de déclarations inexactes ou incomplètes, d'absences de déclaration d'un changement dans la situation justifiant les prestations. Elles peuvent également s'appliquer lors d'agissements visant à obtenir ou tenter de faire obtenir le versement indu de prestations, même sans en être le bénéficiaire. Il n'importe pas que l'indu ait été versé. Depuis le 1^{er} janvier 2015, des pénalités peuvent être infligées à un allocataire en cas d'actions ou d'omissions ayant pour objet de faire obstacle ou de se soustraire aux opérations de contrôle exercées, c'est-à-dire lorsque l'accès à une information formellement sollicitée est refusé. Cela peut se traduire par une absence de réponse, une réponse fautive, incomplète ou abusivement tardive à toute demande de pièces justificatives, de données ou même à une convocation⁹⁰.

Le montant des pénalités est calculé à l'aide d'un barème où sont notamment pris en compte la gravité des faits, le caractère intentionnel ou répété, les moyens et procédés utilisés pour parvenir à la fraude, le montant et la durée du préjudice. Lorsque la fraude est avérée, le montant des pénalités doit être compris entre un trentième (105,67€) du plafond de la Sécurité sociale et quatre fois (12 680€) ce plafond. Dans le cas où la fraude est une récidive ou commise en bande organisée, les pénalités peuvent monter jusqu'à huit fois (25 360€) le plafond de la Sécurité sociale. Dans le cas où la fraude n'est pas qualifiée, les pénalités ne peuvent excéder deux fois le plafond de la Sécurité sociale. Ce dernier dispositif prévu par l'article L114-17-1 du Code de la sécurité sociale n'est pas mis en œuvre pour l'instant par les CAF.

Les pénalités sont proposées lors de la commission administrative fraude et sont ensuite décidées par la direction de la CAF⁹¹. Un avis de pénalité est envoyé à l'allocataire à l'intérieur duquel est mentionné les faits reprochés, le montant de la pénalité encourue et sa possibilité de faire des observations sur le montant de cette pénalité dans un délai d'un mois. Cet avis peut dès lors entraîner un contentieux.

⁸⁹ Circulaire interministérielle du 8 avril 2011 relative au dispositif des pénalités administratives dans les organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse

⁹⁰ Informations mentionnées dans la note de service du service contentieux, document non diffusable

⁹¹ BUCHET Daniel, Les indus, la fraude, préc. supra note n°85

b- Le contentieux des pénalités

Lors de la réception de l'avis de pénalité, l'allocataire peut effectuer des observations écrites ou orales sur le montant de la pénalité. Les observations de l'allocataire vont être étudiées et il peut être décidé d'un nouveau passage du dossier en commission administrative fraude. La commission peut confirmer ou infirmer la précédente décision.

Après le passage en commission ou à l'expiration du délai d'un mois, la pénalité est notifiée à l'allocataire. La notification envoyée en lettre recommandée avec accusé de réception, doit mentionner à nouveau les faits reprochés justifiant la pénalité, le montant de la pénalité, la possibilité pour l'allocataire de former un recours gracieux devant le directeur de la CAF dans un délai d'un mois, les autres voies de recours avec les délais, la désignation et l'adresse du tribunal compétent et enfin le délai d'un mois laissé pour payer.

L'allocataire peut exercer le recours gracieux et saisir le directeur de la CAF qui va ensuite saisir la commission des pénalités. Cette dernière est composée de membres du conseil d'administration. Elle étudie le dossier et propose un montant de pénalité. Le directeur va ensuite décider du montant et notifier cette décision à l'allocataire dans un délai d'un mois. À ce stade-là, l'allocataire peut exercer un nouveau recours s'il n'est pas d'accord avec cette nouvelle décision. Il a un délai de deux mois pour la contester devant le TASS en application de l'article L114-17 du Code de la sécurité sociale⁹².

Les pénalités apparaissent comme une sanction opportune du fait de son effet dissuasif vis-à-vis des allocataires fraudeurs. Néanmoins, lorsque la fraude est trop importante, un dépôt de plainte peut être nécessaire.

3- Le dépôt de plainte

La décision de dépôt de plainte doit être prise pour les fraudes les plus graves⁹³. En effet, le dépôt de plainte est obligatoire pour les fraudes dont le préjudice excède huit fois le plafond de la Sécurité sociale (dépassant 25 306€)⁹⁴. Il concerne également les fraudes n'excédant pas ce plafond mais dont la gravité est importante. C'est le cas, par exemple, d'escroquerie, faux et usage de faux

⁹² Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142 préc. supra note n°30

⁹³ Dossier de presse octobre 2011 CAF de Paris préc. supra note n°24

⁹⁴ Document interne à la CAF relatif au barème de lutte contre la fraude

documents. Il s'agit d'actes graves devant être sanctionnés.

En pratique, lorsqu'un dépôt de plainte est décidé, un technicien du service contentieux va le rédiger. Il doit argumenter et démontrer la fraude. Il va rapporter au sein du dépôt de plainte tous les faits connus, les éléments ayant conduit au contrôle puis la démonstration de ceux tirés du contrôle et d'autres documents permettant de qualifier les agissements de frauduleux. Il s'agit d'une procédure relativement lourde.

Une fois le dépôt de plainte constitué, celui-ci est envoyé en recommandé avec avis de réception au procureur de la République de la juridiction compétente. Un dossier papier est constitué comportant l'exposé détaillé des faits et les différentes pièces justificatives.

En Sarthe, dans le cas où la fraude concerne des prestations familiales et du RSA socle, la CAF et le Conseil départemental se sont organisés afin que les dépôts de plainte parviennent simultanément au parquet.

La plainte est donc déposée au parquet. Celui-ci a trois mois pour se prononcer sur les suites données au dossier⁹⁵. Il peut décider d'un déclenchement de l'action publique devant le tribunal correctionnel, d'un classement sans suite, ...

Une collaboration est nécessaire entre le parquet et les CAF afin de rendre le plus efficace possible les poursuites pénales. Les parquets ont été sensibilisés à la lutte contre la fraude sociale, notamment par une circulaire de 2009 qui a rappelé la nécessité d'améliorer le traitement judiciaire des fraudes⁹⁶. Cela leur a permis de mieux appréhender ces fraudes et l'importance d'engager des poursuites pénales.

Dans de nombreux départements, conformément aux orientations de la CNAF⁹⁷, les CAF et les parquets ont mis en place des conventions permettant de déterminer une politique commune de dépôt de plainte, notamment concernant les escroqueries, les faux et usage de faux et lorsqu'un tiers s'est rendu complice d'un de ces agissements frauduleux. Ces conventions permettent d'optimiser le dépôt de plainte et d'éviter les classements sans suite. En effet, il n'aurait plus le même impact ni le même effet dissuasif dans le cas où les classements sans suite seraient trop importants. In fine, cela pourrait encourager certains allocataires à frauder⁹⁸. La collaboration doit venir tant des parquets que des CAF.

⁹⁵ BUCHET Daniel, Les indus, la fraude, préc. supra note n°85

⁹⁶ Circulaire du Ministre de la justice du 6 mai 2009 relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/CIRCULAIRE%20CRIM-09-05_G3%20du%206%20mai%202009_fraude.pdf

⁹⁷ Lettre circulaire du 10 juillet 2013 n°2013-109 préc. supra note n°27

⁹⁸ Lettre circulaire du 16 octobre 2013 n°2013-165 préc. supra note n°26

Les dépôts de plainte faits par les CAF doivent également être suffisamment détaillés afin de permettre au procureur de la République de comprendre rapidement l'enjeu du dossier et l'importance des poursuites pénales.

Dans le cas où dans un dossier les éléments rapportés ne démontrent pas assez la fraude, il peut être opportun de ne pas déposer plainte, le risque de classement sans suite étant élevé. De ce fait, la décision d'une pénalité dès le départ est plus dissuasive. Dans l'ensemble, la coordination entre les parquets et les CAF est efficace.

Une fois le dépôt de plainte réalisé, le procureur de la République va se prononcer. Lorsqu'il décide de mettre en mouvement les poursuites pénales, la CAF est informée de cette décision. La constitution de partie civile est alors obligatoire pour la CAF, en application du Code de la sécurité sociale⁹⁹. Cependant, la CAF n'est pas tenue de comparaître à l'audience pénale¹⁰⁰.

En Sarthe, les conclusions de partie civile sont rédigées par un technicien du service contentieux. Les demandes au titre de la constitution de partie civile peuvent varier en fonction des dossiers. La CAF demande dans la majorité des dossiers la restitution du trop-perçu au titre des dommages et intérêts et éventuellement, à titre complémentaire, des frais de gestion en application du Code de procédure pénale¹⁰¹. Les frais de gestion sont demandés en fonction des agissements de l'allocataire ayant conduit à la fraude et uniquement si l'indu est déjà remboursé et que l'allocataire a la capacité financière de payer ces frais. La CAF peut également demander 1€ à titre symbolique de dommages et intérêts ; les demandes variant entre 1 et 350€. La CAF peut aussi requérir la condamnation de l'allocataire à l'affichage de la décision de justice anonymisée le condamnant, dans ses locaux ouverts au public ¹⁰² et à l'insertion dans les journaux de cette même décision anonymisée¹⁰³.

Les sanctions pouvant être décidées par les CAF, apparaissent très diverses et dissuasives. Cependant, ces sanctions sont là pour réprimer les agissements de l'allocataire fraudeur, mais ne remboursent pas la dette due aux CAF. Un recouvrement de la créance que la CAF a sur l'allocataire doit nécessairement être effectué par le service contentieux.

⁹⁹ Articles L114-9 et D114-5 du Code de la sécurité sociale

¹⁰⁰ Article 420-1 du Code de procédure pénale

¹⁰¹ Articles 475-1 et 470-1 du Code de procédure pénale

¹⁰² Article 131-35 du Code pénal

¹⁰³ Article L554-3 du Code de la sécurité sociale

D. Le recouvrement de la créance par le service contentieux

Le recouvrement de la créance est tout aussi important que les différentes étapes précédentes. En effet, la sanction décidée ne sera totalement dissuasive que si l'allocataire rembourse sa dette.

Les modalités de recouvrement sont déterminées lors de la commission administrative fraude. En pratique, lors de cette commission, les personnes présentes échangent au regard de la situation de l'allocataire sur les possibilités de recouvrement. La proposition faite, est transmise pour accord à la direction de la CAF. Une fois que la direction a validé la proposition, les modalités de recouvrement sont notifiées à l'allocataire au sein d'un courrier l'informant des décisions prises par la commission concernant la sanction.

Le recouvrement des indus est différent selon les situations. En effet, il peut avoir lieu soit par compensation sur les prestations mensuelles dues à l'utilisateur, soit à l'amiable, soit de manière contentieuse.

Tout d'abord, le recouvrement des créances par la voie de la compensation sur les prestations à venir est majoritairement utilisé. Cette modalité s'explique par la situation de précarité des allocataires qui continuent à percevoir des prestations. Dans cette situation, la commission administrative fraude fixe pour l'ensemble des créances un montant mensuel à recouvrer par compensation sur les prestations à venir. Un outil appelé « le plan de recouvrement personnel »¹⁰⁴ calcule le montant mensuel du recouvrement. Celui-ci est adapté à la situation socio-économique de l'allocataire et notamment à ses capacités de remboursement. Dans le cas d'une fraude, le montant à recouvrer mensuellement est souvent supérieur à ce plan de recouvrement personnel sans pour autant mettre l'allocataire dans une situation insurmontable. Cela afin de bien montrer à l'allocataire que son acte est répréhensible. En outre, il est possible, en application des textes, de retenir jusqu'à 100 % des prestations ; ce qui n'est jamais fait. Des outils ont permis de constater que ce mode de recouvrement entraîne un remboursement dans de bonnes conditions¹⁰⁵.

Ensuite, lorsque la compensation n'est pas possible, le recouvrement peut s'effectuer par voie amiable ou par voie contentieuse. Il a lieu à l'amiable dans deux situations. D'une part, lorsque l'allocataire ayant encore des droits en cours, souhaite rembourser directement et par lui-même l'indu, il contacte la CAF afin de mettre en place le remboursement. Cette situation est possible mais reste rare. D'autre part, lorsque l'allocataire n'a plus de droit en cours, il va être contacté par la

¹⁰⁴ Créé par Monsieur BUCHET.

¹⁰⁵ Lettre circulaire du 10 juillet 2013 n°2013-109 préc. supra note n°27

CAF pour mettre en place un remboursement direct.

Lorsque l'allocataire ne rembourse pas sa dette, le recouvrement va passer par les voies contentieuses. Un recouvrement forcé va être engagé par le service contentieux, par le biais de la contrainte. Le recouvrement forcé peut également se faire par le biais d'une décision correctionnelle dans le cas où la CAF s'est constituée partie civile.

Le délai de recouvrement des indus frauduleux apparaît plus long que celui relatif aux indus non frauduleux. Cela s'explique par le fait que lors du calcul d'indus frauduleux, les CAF vont remonter sur un délai de trois ans. La prescription est limitée à deux ans pour le calcul des créances non frauduleuses. De ce fait, le montant à recouvrer est bien souvent plus important et est davantage étalé dans le temps.

En matière de RSA, le recouvrement des créances peut s'imputer sur l'ensemble des prestations distribuées par les CAF. Dans le cas où les CAF ne versent pas de prestations dans le dossier concerné, le Conseil départemental va lui-même recouvrer son indu¹⁰⁶.

Dans le cas où des pénalités ont été prononcées par la commission administrative fraude à l'encontre d'un allocataire, celles-ci doivent également être remboursées. Cela est d'autant plus important qu'elles peuvent être élevées en fonction des agissements de l'allocataire. Souvent des droits aux prestations subsistent dans ces situations et le recouvrement s'effectue par compensation sur les prestations à échoir. Dans le cas où cela ne serait pas envisageable, il sera nécessaire de passer par la voie amiable ou les voies contentieuses comme pour le remboursement des créances principales.

In fine, la procédure de lutte contre les fraudes aux prestations familiales suit tout un processus débutant lors de la détection d'une fraude pour se terminer par la mise en mouvement d'une sanction. Pour compléter, l'étude de cette procédure relativement complexe, il est opportun d'y ajouter un regard extérieur afin d'en appréhender toute la réalité.

¹⁰⁶ Lettre circulaire du 10 juillet 2013 n°2013-109 préc. supra note n°27

III. Une évaluation de la politique actuelle de lutte contre la fraude aux prestations familiales

La politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales apparaît efficace dans sa dernière évolution (A) et dans la place laissée aux allocataires (B) même si cette dernière est plus mitigée. Néanmoins, cette amélioration peut être contrebalancée par des difficultés toujours présentes (C) et par une réalité sur les fraudes potentiellement négative (D) qu'il est important d'appréhender.

A. La dernière évolution

Les derniers résultats pour l'année 2014 révèlent une amélioration de la lutte contre la fraude aux prestations familiales, tant au niveau national (1) qu'au niveau du département de la Sarthe (2).

1- Le bilan au niveau national

Pour l'année 2014¹⁰⁷, les CAF ont enregistré au total 32 828 cas de fraudes, représentant 209 644 247€ en terme de préjudice financier, effectivement détectés et sanctionnés par les CAF. Ce nombre de cas de fraudes doit être mis en perspective avec le nombre d'allocataires pour la même période, qui est de 11,8 millions. La fraude représente donc 0,28 % du nombre d'allocataires. Le nombre de fraudes détecté est en augmentation par rapport à 2013, cela s'explique par une optimisation et une augmentation des contrôles effectués et non pas par une augmentation des fraudes en tant que telles. Les différentes CAF ont un objectif par année de lutte contre la fraude qui est adapté à leur niveau de risque, c'est-à-dire en fonction des situations qu'elles peuvent rencontrer. Cet objectif a été atteint pour l'année 2014 dans les deux tiers des CAF.

Les prestations les plus fraudées sont majoritairement le RSA et les aides au logement. Cette importance s'explique par le fait qu'il s'agit, pour le RSA, de la prestation la plus distribuée et qu'elle nécessite la mise en œuvre d'une procédure complexe, cette complexité pouvant favoriser les fausses déclarations. Les aides au logement font également parties des prestations les plus versées.

Les fraudes pouvant être de différents types, il est intéressant d'observer que les omissions et fausses déclarations représentent environ 70% des cas de fraudes ; les fraudes à l'isolement 20,91%. Les escroqueries, faux et usage de faux restent minoritaires en représentant un peu plus de 7% des

¹⁰⁷ Lettre circulaire n°2015-061 du 1^{er} avril 2015 ; Bilan du plan de contrôle interne 2014 de la branche Famille

cas de fraudes. Cependant, ce chiffre est important parce qu'il s'agit d'infractions graves. Néanmoins, les omissions et fausses déclarations peuvent entraîner des fraudes toutes aussi importantes en montant d'indus.

Concernant les sanctions décidées pour l'année 2014, les pénalités sont la sanction la plus prononcée. En effet, 13 737 pénalités ont été infligées pour un montant total de 8 451 609€. Le montant moyen des pénalités est de 615€ ce qui apparaît important au vu de la situation de précarité des allocataires. Cependant, le nombre d'avertissements a également augmenté et a été de 10 426, chiffre non négligeable. Enfin, 2 320 dépôts de plainte ont été effectués. Ces plaintes correspondaient essentiellement à des situations où le préjudice des CAF dépassait le seuil d'obligation du dépôt de plainte¹⁰⁸. Sur le nombre de dépôts de plainte, 1 310 jugements ont été rendus et seulement 110 ont été défavorables aux CAF.

La lutte contre la fraude au niveau national apparaît relativement efficace. Il n'est pas possible de comparer cette lutte entre les différentes CAF du fait des situations différentes que chacune rencontre. Néanmoins, il est opportun d'en regarder un plus précisément.

2- Zoom sur le département de la Sarthe

Au cours de l'année écoulée, 222 fraudes ont été détectées pour un montant global de 1 781 108€. Sur ce nombre, 69 concernaient uniquement le RSA, 61 touchaient les prestations familiales et 92 portaient sur les prestations familiales et le RSA. Sur le nombre global de fraudes recensées, 153 fraudes sont passées en commission administrative fraude.

Concernant les sanctions appliquées, les pénalités ont été majoritairement prononcées. En effet, 81 pénalités ont été décidées, pour un montant de 30 323,50€. Ensuite, la CAF de la Sarthe a prononcé 44 avertissements et 28 dépôts de plainte. À la suite de ces dépôts de plainte, 20 jugements ont été favorables à la CAF, 1 jugement a été défavorable et il y a eu 7 classements sans suite. Ces chiffres montrent bien la bonne coordination entre la CAF et le parquet au vu du nombre limité de classements sans suite.

La politique de lutte contre les fraudes apparaissant relativement efficace au vu des derniers résultats, il peut être opportun d'observer la place que la CAF y laisse aux allocataires.

¹⁰⁸ Cf ci-dessous II ; C ; 3

B. La place des allocataires

La procédure de lutte contre la fraude est là pour réprimer les agissements des allocataires fraudeurs. Une meilleure information de ces derniers par les CAF pourrait permettre une diminution de ces agissements (2). Cependant, les CAF prennent en compte leur situation personnelle (1) ce qui est un point non négligeable.

1- Une prise en compte des situations personnelles

La lutte contre la fraude ne peut pas être efficace sans que la situation personnelle des allocataires soit prise en compte. En effet, ils sont souvent dans une situation précaire.

Il est nécessaire de distinguer la situation générale d'une part, de la situation de surendettement d'autre part.

Dans le cas où les allocataires ne sont pas en situation de surendettement, la CNAF recommande de ne pas multiplier les sanctions afin que la sanction appliquée soit la plus dissuasive possible et incite à ne pas récidiver¹⁰⁹.

L'allocataire peut demander un aménagement du remboursement de ses créances frauduleuses. Cette demande doit être écrite et motivée et ne peut être faite que sur présentation d'un rapport social.

Les éléments étudiés concernant ces demandes sont le risque d'un recouvrement contentieux et la durée dans laquelle le remboursement peut être effectué. La décision est prise en commission administrative fraude. Elle ajuste les modalités de remboursement en tenant compte de la situation de l'allocataire. Ce dernier peut demander un remboursement inférieur à son plan de recouvrement personnel mais cela sera refusé. En effet, un remboursement rapide est important. La commission tient compte de la situation personnelle de l'allocataire mais souvent, lorsqu'il s'agit de créances frauduleuses, le remboursement décidé est supérieur au plan de recouvrement personnel.

Les allocataires peuvent également se trouver en situation de surendettement. Dans ce cas, la procédure diffère.

Lors d'une procédure de surendettement, les créances frauduleuses vont en être exclues. En effet, l'article L333-1 du Code de la consommation dispose que « *Sauf accord du créancier, sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement : [...]*

3° Les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des

¹⁰⁹ Information mentionnée dans la note de service du service contentieux, document non diffusable

organismes de protection sociale énumérés à l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale.

L'origine frauduleuse de la dette est établie soit par une décision de justice, soit par une sanction prononcée par un organisme de sécurité sociale dans les conditions prévues aux articles L. 114-17 et L. 162-1-14 du même code.

Les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement »

Ce principe s'explique par le fait que toute personne bénéficiant d'une procédure de surendettement doit être de bonne foi. Or, une créance frauduleuse caractérise en elle-même la mauvaise foi de l'allocataire.

Si la créance n'est encore qu'au stade de la suspicion de fraude, il apparaît opportun de faire valoir son caractère frauduleux. Dès lors que la créance est qualifiée de frauduleuse, celle-ci sera exclue de la procédure de surendettement¹¹⁰. En pratique, la commission de surendettement va être informée par les CAF de la qualification frauduleuse des créances concernées.

Les CAF pourront alors mettre en œuvre la sanction et le recouvrement de l'indu frauduleux. Le dépôt de plainte peut être réalisé en parallèle. Cela permet aux CAF de pouvoir recouvrer leur indu malgré la procédure de surendettement en cours¹¹¹. A contrario, si la créance n'est pas qualifiée de frauduleuse, celle-ci sera remboursée selon un ordre établi par la commission de surendettement. Le préjudice de la CAF pourra ne pas être recouvré ou très tardivement.

La situation de l'allocataire est prise en considération dans le cadre de la procédure de surendettement. Néanmoins, si la créance est frauduleuse, les agissements qui l'ont entraînée doivent être sanctionnés. L'application de la sanction permet d'éviter un contournement du système de la part de certains allocataires fraudeurs.

La prise en compte de la situation personnelle et socio-économique des allocataires est importante au vu du contexte social dans lequel les prestations familiales sont versées. Cependant, la procédure de lutte ne doit pas délaissier l'information des allocataires qui peut être, en elle-même, une prévention des fraudes.

2- L'information des allocataires

La lutte contre la fraude aux prestations familiales passe en priorité par une meilleure information des droits de chaque allocataire, des démarches à effectuer mais également des sanctions encourues. Il n'est pas facile de trouver le juste équilibre entre ce qui doit être dit à

¹¹⁰ Lettre circulaire 31 août 2012 n°2012-142 préc. supra note n°30

¹¹¹ Informations mentionnées dans la note de service du service contentieux, document non diffusable

l'allocataire et les éléments que l'allocataire est censé connaître.

En effet, le système des prestations familiales repose essentiellement sur des obligations déclaratives de la part de l'allocataire. C'est à lui de remplir différentes informations, comme des déclarations trimestrielles où il doit mentionner ses différentes ressources et ses éventuels changements de situation. Néanmoins, un allocataire mal informé fera une erreur dans ses déclarations. Depuis de nombreuses années, une volonté permanente de simplification des démarches et de l'accès aux droits est mise en place. Il est important de vérifier la compréhension des allocataires ou des demandeurs aux prestations et ainsi de mieux les accompagner. Il ne faut pas oublier que les démarches administratives peuvent être difficiles à comprendre d'autant plus quand elles concernent des personnes qui ne sont pas forcément à l'aise avec la langue française et le langage administratif. Cela permettrait de réduire les erreurs et les fraudes.

La CNAF n'est pas restée insensible à ces éléments. Monsieur Hervé DROUET Directeur de la CNAF, et Monsieur Jean-Louis DEROUSSSEN Président du conseil d'administration, ont déclaré lors d'une conférence du 25 janvier 2011 que la branche famille avait « *très significativement renforcé ses actions de prévention et de lutte contre la fraude* »¹¹². En effet, en 2011, la CNAF a mis en place des actions de communication liées à la prévention et à l'information des allocataires. Par exemple, un dispositif spécifique d'accueil téléphonique a vu le jour permettant de répondre aux allocataires et de les informer¹¹³.

Les allocataires gardent une place certaine dans la procédure de lutte contre la fraude. Cela permet d'optimiser au mieux la politique de lutte contre les fraudes en permettant une adaptation en fonction de chaque situation. Néanmoins, des difficultés restant présentes, il est nécessaire de les connaître.

C. Les difficultés dans la lutte contre la fraude

Ces difficultés se trouvent, d'une part, dans les sources réprimant la fraude pour lesquelles une harmonisation est opportune (1) et, d'autre part, dans le rôle du parquet (2) et la collaboration des CAF avec les Conseils départementaux (3).

¹¹² Les entretiens du Conseil d'État, Fraudes et protection sociale, Droit social, 2011

¹¹³ Conférence de presse de la CNAF, janvier 2011 http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/dossier_presse_cnaf-250111.pdf

1- Une harmonisation des sources réprimant la fraude

La fraude aux prestations familiales est réprimée par une multitude de textes entraînant une complexité inutile. En outre, un risque d'incohérence est présent car des fraudes identiques font l'objet de sanctions différentes en fonction des textes dans lesquelles elles sont prévues¹¹⁴. Cette situation a entraîné une harmonisation importante par la LFSS pour 2014. Celle-ci a fait suite à une décision du Conseil constitutionnel du 28 juin 2013¹¹⁵ déclarant contraire à la Constitution l'article L135-1 du Code de l'action sociale et des familles qui sanctionnait la perception frauduleuse de prestations familiales alors que cette fraude était punie plus faiblement par d'autres textes.

L'article 86 de la LFSS pour 2014 a donc harmonisé les sanctions pénales en matière de fraude aux prestations sociales¹¹⁶. Désormais, deux articles du Code pénal¹¹⁷ prévoient le délit d'escroquerie aggravée et le délit d'obtention frauduleuse d'un avantage indu auprès notamment d'un organisme de protection sociale. Des infractions spécifiques figurant dans différents Codes ont également été abrogées.

L'harmonisation des sanctions permet de simplifier la lutte contre la fraude aux prestations familiales et indirectement aussi une meilleure égalité entre les citoyens qui seront poursuivis sur le même chef pour la même infraction et risqueront la même sanction.

Cette unification est bénéfique, mais elle a entraîné la mise en place de sanctions plus sévères. Or il n'est pas certain que cela soit juridiquement correct dès lors que les infractions sont restées les mêmes¹¹⁸.

En outre, certains auteurs estiment que l'harmonisation des sources réprimant la fraude aux prestations familiales n'est pas terminée et qu'une vaste réforme du dispositif permettrait une meilleure efficacité¹¹⁹.

En pratique, la multiplicité restante des sources ne nuit pas pour autant à la politique de sanctions des CAF. En effet, les techniciens connaissent les textes à appliquer.

De plus, l'efficacité de la lutte contre la fraude aux prestations familiales vient également du rôle tenu par le parquet.

¹¹⁴ La semaine juridique social, Renforcement des dispositifs de lutte contre le travail dissimulé et la fraude aux prestations sociales, LexisNexis janvier 2014

¹¹⁵ Conseil constitutionnel 28 juin 2013, décision QPC n°2013-328 ; Inconstitutionnalité du délit de perception frauduleuse de prestations sociales de Philippe BELLOIR, AJ Pénal 2013 p. 471 ; Aide sociale (perception frauduleuse de prestations) : inconstitutionnalité du régime, Recueil Dalloz 2013 p. 1631

¹¹⁶ Liaisons sociales Quotidien ; la LFSS pour 2014 Les mesures de simplification du droit, celles relatives aux cotisations et à la lutte contre la fraude, n°16521, 2014

¹¹⁷ Articles 441-6 et 313-2 du Code pénal

¹¹⁸ La semaine juridique sociale, Renforcement des dispositifs de lutte contre le travail dissimulé et la fraude aux prestations sociales, préc. supra note n°114

¹¹⁹ MORVAN Patrick, Ordre et confusion des sources réprimant la fraude sociale, Droit social, 2014

2- Le rôle du parquet

Le parquet est un acteur important dans la lutte contre la fraude aux prestations familiales. Ses pouvoirs doivent se coordonner avec ceux laissés aux CAF pour être le plus efficace possible. Or, cela n'est pas toujours simple à mettre en place.

L'amélioration de la détection des fraudes est due en grande partie à l'optimisation des procédures de communication d'informations entre les autorités judiciaires et la CAF. Différents outils, tel que le procès-verbal type¹²⁰, ont été mis en place et ont permis cette amélioration¹²¹.

Le parquet a un rôle central. Il dispose de moyens juridiques importants. En effet, le procureur de la République dirige des groupes d'enquêtes pluridisciplinaires et spécialisés, pour lesquels la fraude aux prestations sociales rentre dans leurs compétences. En outre, le procureur de la République a un rôle important de coordonnateur des actions de lutte contre les fraudes aux prestations sociales¹²². Le parquet possède des moyens importants. Néanmoins, les CAF disposant également de pouvoirs larges, il est nécessaire de coordonner les compétences.

En effet, seules les CAF peuvent déposer plainte et donc indirectement déclencher les poursuites pénales. Ce monopole des CAF s'explique par leur connaissance des situations des allocataires. Des signalements de fraude lui sont régulièrement communiqués. De ce fait, ce sont elles qui vont déclencher les poursuites et le parquet n'interviendra qu'en cas de dépôt de plainte. En outre, l'avertissement et la mise en demeure, conditions préalables au déclenchement des poursuites pénales sont aussi de la compétence des CAF¹²³.

Il apparaît que les parquets et les CAF ont des pouvoirs qui peuvent se recouper. Une collaboration est donc indispensable. En effet, le droit de la Sécurité sociale connaît de telles particularités que l'action du procureur de la République peut être limitée. Afin de pallier à ces difficultés il serait nécessaire de renforcer leur collaboration. Cependant, la coordination entre les parquets et les CAF est déjà importante. Le nombre de fraudes détectées par les CAF est en augmentation mais il n'est pas possible de déposer davantage de plaintes, sous peine d'engorgement du parquet. De ce fait, les CAF appliquent différentes sanctions afin de ne pas engorger les parquets et en suivant leurs politiques.

Les CAF doivent à la fois coordonner leur politique de lutte contre la fraude aux prestations

¹²⁰ Cf ci-dessus II ; A ; 3 ; a

¹²¹ Circulaire du 8 mars 2012 relative aux instructions générales de politique pénale, préc. supra note n°67

¹²² LAUTRU Jean-Claude, Le rôle du parquet dans la lutte contre la fraude sociale, Droit social, 2014

¹²³ SALOMON Renaud, Le particularisme de la fraude pénale en droit de la sécurité sociale, Droit social, 2014

familiales avec le parquet mais également avec le Conseil départemental, ce qui peut être parfois complexe.

3- La collaboration entre les CAF et les Conseils départementaux

En pratique, plus de la moitié des fraudes aux prestations familiales touchent le RSA. Les CAF et les Conseils départementaux doivent donc coordonner leur politique de sanctions.

En effet, en application de l'article L262-52 du Code de l'action sociale et des familles, lors d'une fraude au RSA, le Conseil départemental est seul compétent pour décider de la sanction financière à appliquer, appelée ici amende administrative. Cela est valable pour les autres sanctions. Les CAF, souvent plus réactives, vont détecter une fraude puis informer le Conseil départemental dès lors qu'il est concerné.

Aucun ne peut mettre en place une sanction sans concerter l'autre organisme. Dans le cas inverse, il y aurait un risque qu'une double sanction soit prononcée ou d'une absence totale de sanction¹²⁴. Ces deux situations ne doivent pas se produire. Par exemple, lors d'un dépôt de plainte, il est important que les deux organismes déposent plainte simultanément pour le même dossier.

Les Conseils départementaux ont aussi la possibilité de déléguer aux CAF le pouvoir de sanctionner une fraude au RSA et d'ester en justice. Néanmoins, cette pratique est rare, seulement quatre délégations existent au plan national¹²⁵.

En outre, la politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales n'est pas homogénéisée au niveau des Conseils départementaux et cela crée un risque d'inégalité entre les citoyens.

Il apparaît donc indispensable qu'une collaboration la plus importante possible soit mise en place afin d'optimiser la lutte contre la fraude aux prestations familiales et d'en réduire les difficultés, qui ne sont pas insurmontables. L'aspect éventuellement négatif qui semble rester dans l'application de la politique de lutte contre les fraudes touche à leur réalité pratique.

D. La réalité des fraudes

L'étude des fraudes aux prestations familiales démontre qu'il existe, d'une part, des différences entre leur réalité et les discours politiques (1) et d'autre part, une stigmatisation d'une population (2).

¹²⁴ Lettre circulaire du 31 août 2012 n°2012-142, préc. supra note n°30

¹²⁵ Information obtenue suite à l'échange avec Monsieur Buchet

1- Des différences avec les discours politiques

La lutte contre la fraude aux prestations familiales est apparue suite à des directives politiques. C'est sous la gouvernance de Monsieur SARKOZY que cette fraude a été la plus fortement dénoncée¹²⁶, avec le développement de différents outils. Par exemple, les organismes de sécurité sociale, dont les CAF, ont été dotés de moyens d'investigation plus importants, notamment concernant le droit de communication. Ces moyens étaient à l'origine utilisés dans la lutte contre la fraude fiscale¹²⁷.

Au vu de ces éléments, il apparaît nécessaire d'appréhender les fraudes en dehors du champ politique ; la réalité de ces fraudes pouvant alors être appréciée différemment.

En effet, la fraude fiscale est plus élevée en terme de montant et la lutte contre celle-ci est d'autant plus primordiale qu'elle touche un public qui n'est pas souvent en situation de précarité¹²⁸. La fraude fiscale apparaît bien supérieure à la fraude sociale et l'on peut donc relativiser la fraude aux prestations familiales. Cette dernière est importante, mais elle ne l'est pas autant que l'on pourrait l'imaginer, ni aussi dangereuse.

En outre, les CAF ont mis en place des améliorations dans la lutte contre la fraude aux prestations familiales en se distinguant des discours politiques¹²⁹. Cela a été, par exemple, le cas lors de la mise en place du procès-verbal type entre la Gendarmerie, la Police et la CNAF¹³⁰.

La fraude aux prestations familiales est certes présente. Cependant la politique de lutte contre ces fraudes est critiquée du fait des discours politiques mais également de par la stigmatisation d'une population.

2- La stigmatisation d'une population contestable

Les interventions politiques sur la fraude aux prestations familiales désignent régulièrement une partie de la population française et plus précisément les personnes en situation de précarité, souvent sans emploi. Cette population semble stigmatisée.

¹²⁶ ODENORE, L'envers de la « FRAUDE SOCIALE » : Le scandale du non-recours aux droits sociaux, éd La Découverte, 2012

¹²⁷ Article, La lutte contre la fraude aux prestations sociales de Monsieur Christophe GEORGES ALBERT <http://www.village-justice.com/articles/lutte-contre-fraude-prestations,14235.html>

¹²⁸ Comité national de Lutte contre la Fraude, La lutte contre la fraude aux finances publiques en 2014 <http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/dp-fraude22052014.pdf>

Article « Ne plus cacher la fraude fiscale derrière la fraude sociale » de Monsieur Olivier VERAN <http://www.olivier-veran.fr/ne-plus-cacher-la-fraude-fiscale-derriere-la-fraude-sociale/>

¹²⁹ Les entretiens du Conseil d'Etat, Fraudes et protection sociale, préc. supra note n°112

¹³⁰ Cf ci-dessus II ; A ; 3 ; a

Cependant, si des allocataires en situation de précarité fraudent pour essayer de mieux vivre, des personnes faisant partie de la classe moyenne voire de la classe aisée fraudent également auprès des CAF. En effet, dans certaines fraudes détectées et sanctionnées, il apparaît que certains allocataires ont des patrimoines importants. Il est alors primordial de voir que les prestations familiales sont fraudées par les différentes catégories de population.

Une modification des discours politiques a commencé à émerger. Par exemple, Madame Marisol TOURAINE, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des Femmes depuis le 16 mai 2012 et Madame Marie-Arlette CARLOTTI, Ministre déléguée aux Personnes handicapées et à la Lutte contre l'exclusion du 16 mai 2012 au 31 mars 2014, ont déclaré, le 2 juillet 2012 lors d'une rencontre avec les grandes associations de lutte contre la pauvreté, leur « *volonté d'en finir avec une politique de stigmatisation des pauvres assimilés à l'artisanat* »¹³¹.

Il faut nuancer les discours politiques afin de modifier la perception qu'ont les personnes de la fraude aux prestations familiales et ainsi de moins stigmatiser ces personnes en situation de pauvreté. En effet, cette stigmatisation a des conséquences négatives qu'il ne faut pas ignorer. Les allocataires ou les personnes demandant à bénéficier des allocations ont l'impression de ne pas être suffisamment capables ou autonomes¹³². De plus, une culpabilisation de ces personnes peut être présente.

In fine, les effets négatifs impactant les personnes en situation de pauvreté sont importants et il doit en être davantage tenu compte. Cependant, ils ne doivent pas occulter l'existence de la fraude aux prestations familiales. La politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales doit se poursuivre afin de rendre plus juste l'octroi des prestations familiales.

En effet, la lutte contre la fraude sociale reste justifiée ; ce qui paraît anormal est davantage relatif à la lutte contre la fraude aux prélèvements, c'est-à-dire les impôts et les cotisations. Cette dernière est moins développée et laisse alors le sentiment que l'on se focalise sur les populations précaires. Néanmoins, de ce point de vue le nouveau gouvernement privilégie la lutte contre la fraude fiscale et rééquilibre donc les choses.

¹³¹ Article, Madame Marisol TOURAINE veut marquer une rupture, L'actualité de l'action sociale, 3 juillet 2012 <http://www.tsa-quotidien.fr/action-sociale/pauvrete-exclusion/a-201365/marisol-touraine-veut-marquer-une-rupture.html?xtmc=Marisol&xtr=1>

¹³² ODENORE, L'envers de la « FRAUDE SOCIALE » : Le scandale du non-recours aux droits sociaux, préc. supra note n°126

Conclusion

La fraude aux prestations familiales reste importante et il est indispensable de lutter contre. La politique de lutte contre cette fraude est en perpétuelle évolution afin de mieux appréhender ces fraudes et d'y faire face. De nouveaux moyens ont été et sont encore testés dans quelques CAF avant d'être généralisés. Les fraudes doivent être détectées le plus rapidement possible puis traitées. Néanmoins, cela doit être suffisamment encadré du fait du public envers lequel les prestations familiales sont distribuées. Il n'est pas envisageable de mettre un allocataire fraudeur dans une situation encore plus précaire qu'il ne l'est déjà. À travers cette procédure, les CAF se préoccupent de la situation socio-économique des allocataires.

Les sanctions appliquées se sont élargies et certaines ont été renforcées, permettant de mieux les adapter à la situation socio-économique de l'allocataire et à la gravité de la fraude. Certaines fraudes sont très importantes de par le montant détourné mais aussi du fait de la gravité des faits et de leur caractère intentionnel. Les infractions et les sanctions doivent donc être maintenues afin de montrer aux allocataires que les fraudes sont réprimées¹³³.

La politique de la lutte contre la fraude aux prestations familiales est sans cesse optimisée malgré des difficultés pouvant apparaître du fait des collaborations et des coordinations nécessaires. Cela est primordial au vu de tous les acteurs aux rôles délimités, qui entrent en jeu dans cette lutte.

Les lois de financement de la Sécurité sociale contribuent aussi à l'amélioration de ce dispositif. La LFSS pour 2014 a, par exemple, harmonisé les infractions prévues dans les différents Codes. En effet, les fraudes aux prestations familiales sont une partie spéciale du droit pénal regroupant des infractions issues de différents Codes car mettant en jeu plusieurs situations.

Il est possible de retrouver cette harmonisation dans le droit international. Par exemple, la Belgique est allée encore plus loin et a mis en place un Code pénal spécial entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Ce Code regroupe les différentes infractions spéciales, notamment celles relatives à la Sécurité sociale¹³⁴.

¹³³ SALOMON Renaud, Le particularisme de la fraude pénale en droit de la sécurité sociale, préc. supra note n°123

¹³⁴ SALOMON R. et MARTINEL A. Droit pénal social, Droit pénal du travail et de la sécurité social, préc. supra note n°7

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- AUBIN Emmanuel, *L'essentiel du droit des politiques sociales 2014 – 2015*, Lextenso, 9^e éd, 2014
- CHAUCHARD J-P., KERBOURC'H J-Y. et WILLMANN C., *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, 6^e éd, 2013
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, 2014
- DUPEYROUX J-J., BORGETTO M. et LAFORE R., *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz 18^e éd, 2015
- GRANDGUILLOT Dominique, *L'essentiel du droit de la sécurité sociale*, Lextenso, 13^e éd, 2014
- KESSLER Francis, *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 5^e éd, 2014
- LEFEBVRE Francis, *Social*, éd Francis Lefebvre, 2014
- LÖCHEN Valérie, *Comprendre les politiques sociales*, Dunod, La Gazette Santé Sociale, 4^e éd, 2013
- MORVAN Patrick, *Droit de la protection sociale*, LexisNexis 6^e éd, 2013
- ODENORE, *L'envers de la « FRAUDE SOCIALE » : Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, éd La Découverte, 2012
- SALOMON R. et MARTINEL A., *Droit pénal social, Droit pénal du travail et de la sécurité sociale*, éd Economica 2014

Codes

- Code de l'action sociale et des familles
- Code pénal
- Code de procédure pénale
- Code de la sécurité sociale

Documents officiels

- Convention Départementale signée le 31 octobre 2014 entre les organismes sociaux et la DGFIP relative à la mutualisation des informations dans le cadre de la lutte contre les fraudes fiscales et sociales
- Convention d'Objectifs de gestion 2013 – 2017 conclue entre la CNAF et l'État
- Protocole entre la police, la gendarmerie, la Sécurité sociale, la CNAF et la DNLF
- Décret n°2013-917 du 14 octobre 2013 relatif au contrôle interne des régimes obligatoires de base

de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, JO du 16 octobre 2013

Décret n°2010-333 du 25 mars 2010, modifiant le décret n°2008-371 du 18 avril 2008, relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude, NOR : BCRX1007534D

Décret n°2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude, NOR : BCFX0807962D

Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude, NOR : BCRX1007665A

Circulaire du 8 mars 2012 relative aux instructions générales de politique pénale, NOR : JUSD1207067C, Bulletin Officiel du Ministère de la Justice et des Libertés du 15 mars 2012

Circulaire interministérielle n°DSS/2012/32 du 23 janvier 2012 relative à la généralisation des dispositions du plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales, NOR : ETSS1202274C

Circulaire interministérielle n°DSS/2011/142 du 8 avril 2011 relative au dispositif des pénalités administratives dans les organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse

Articles de doctrine

BUCHET Daniel, *Les indus, la fraude*, AJ Famille, 2012, p. 189

DEL SOL Marion, *Échanges d'informations entre acteurs de la lutte contre la fraude, les progrès tenant aux lois de financement de la sécurité sociale*, Droit social, 2014, p. 911

LAUTRU Jean-Claude, *Le rôle du parquet dans la lutte contre la fraude sociale*, Droit social 2014, p. 882

MORVAN Patrick, *Ordre et confusion des sources réprimant la fraude sociale*, Droit social 2014, p. 878

SALOMON Renaud, *Le particularisme de la fraude pénale en droit de la sécurité sociale*, Droit social 2014, p. 931

Reuves

Actualité sociale hebdomadaire, *Le cahier juridique : les prestations familiales* : n°2905, avril 2015 ; n°2894, janvier 2015

Les entretiens du Conseil d'Etat, *Fraudes et protection sociale*, Droit social, 2011

Liaisons sociales Quotidien, La LFSS pour 2014, *Les mesures de simplification du droit, celles relatives aux cotisations et à la lutte contre la fraude*, n°16521, dossier n°22, 2014

La Semaine Juridique Sociale : *Renforcement des dispositifs de lutte contre le travail dissimulé et la fraude aux prestations sociales ; Les principales dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, LexisNexis, n°1-2, janvier 2014

Semaine sociale Lamy 2015, *Les principales mesures de la LFSS pour 2015*, n°1660

Jurisprudences

Cour de cassation, troisième chambre civile 7 avril 2015, pourvoi n°14-14.376

Cour de cassation, chambre criminelle 19 mai 2015, pourvoi n°14-83.937

Cour de cassation deuxième chambre civile 28 avril 2011, pourvoi n°10-19551

Cour de cassation deuxième chambre civile 18 décembre 2014 pourvoi n°13-27734

Conseil constitutionnel 28 juin 2013 décision QPC n°2013-328 ; Inconstitutionnalité du délit de perception frauduleuse de prestations sociales, AJ Pénal 2013 p. 471 ; Aide sociale (perception frauduleuse de prestations) : inconstitutionnalité du régime, Recueil Dalloz 2013 p. 1631

Sites et documents électroniques consultés

Article « *Ne plus cacher la fraude fiscale derrière la fraude sociale* » de Monsieur Olivier VERAN
<http://www.olivier-veran.fr/ne-plus-cacher-la-fraude-fiscale-derriere-la-fraude-sociale/>

Campagne de sensibilisation à la lutte contre les fraudes 2011, site de la DNLf

<http://www.economie.gouv.fr/dnlf/campagne-sensibilisation-a-lutte-contre-fraudes-2011-1>

Circulaire du Ministre de la justice du 6 mai 2009 relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales

http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/CIRCULAIRE%20CRIM-09-05_G3%20du%206%20mai%202009_fraude.pdf

Communiqué de presse relatif à la campagne de sensibilisation à la lutte contre les fraudes en 2011

<http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/11352.pdf>

Conférence de presse de la CNAF, janvier 2011

http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/dossier_presse_cnaf-250111.pdf

Définition des prestations familiales issue du site internet de l'INSEE

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/prestations-familiales.htm>

Dossier de presse lutte contre la fraude, CAF de Paris octobre 2011

<https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/751/Documents/Medias/dossierpressefraudes.pdf>

Institut d'histoire sociale

http://www.ihs.cgt.fr/IMG/pdf_Note_allocations_familiales_-_mai_2013.pdf

La lutte contre la fraude aux prestations sociales de Monsieur Christophe GEORGES ALBERT

<http://www.village-justice.com/articles/lutte-contre-fraude-prestations.14235.html>

Madame Marisol TOURAINE veut marquer une rupture, L'actualité de l'action sociale, 3 juillet 2012

<http://www.tsa-quotidien.fr/action-sociale/pauvrete-exclusion/a-201365/marisol-touraine-veut-marquer-une-rupture.html?xtmc=Marisol&xtcr=1>

Site de la préfecture du Nord, informations relatives à la campagne de sensibilisation à la lutte contre les fraudes en 2011

<http://www.nord.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite/Lutte-contre-la-fraude>

Documents internes à la CAF

Lettre Circulaire du 28/05/2015 n°2015-093 : *Bilan de lutte contre la fraude 2014*

Lettre Circulaire du 01/04/2015 n°2015-061 : *Bilan du plan de contrôle interne 2014 de la branche Famille*

Lettre Circulaire du 16/10/2013 n°2013-165 : *Plan de lutte contre la fraude 2013/2014*

Lettre Circulaire du 10/07/2013 n°2013-109 : *Bilan de lutte contre la fraude 2012*

Lettre Circulaire du 31/08/2012 n°2012-142 : *Nouvelles mesures de la loi de financement de la sécurité sociale en matière de lutte contre la fraude, plan de lutte contre la fraude*

Lettre circulaire du 18 janvier 2012 n°2012-016 : *Lutte contre la fraude*

Lettre Circulaire du 15/06/2011 n°2011-099 : *Réforme des pénalités en cas de fraude, extension des dérogations au secret professionnel dans le cadre de la lutte contre la fraude*

Lettre Circulaire du 9/07/2008 n°2008-119 : *Prévention et lutte contre la fraude*

Lettre Circulaire du 2/04/2008 n°2008-065 : *Lutte contre la fraude*

Lettre Circulaire du 29/08/2007 n°2007-128 : *Fraude, constitution de la commission statuant sur les pénalités, procédure de dépôt de plainte avec constitution de partie civile, coordination avec les parquets*

Lettre Circulaire du 7/03/2007 n°2007-036 : *Pénalités administratives en cas de fraude*

Note de service interne au service contentieux de la CAF relative à la procédure fraude

Plan de maîtrise des risques de la CNAF du 1^{er} octobre 2011

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| Rapport de stage | 3 |
| Mémoire de stage <i>La politique de lutte contre la fraude aux prestations familiales</i> | 8 |
| Introduction | 8 |
| <i>I. La lutte contre la fraude aux prestations familiales et son évolution politique récente</i> | 13 |
| A. Les moyens internes | 13 |
| 1- Un outil prépondérant : le datamining | 13 |
| 2- La mise en œuvre d'actions spécifiques | 14 |
| 3- Un renforcement des actions de prévention | 15 |
| B. La coordination avec les organismes extérieurs | 16 |
| 1- Le secret professionnel et le droit de communication des agents des CAF | 16 |
| 2- Un échange d'informations | 19 |
| C. Le renforcement des dispositifs de sanctions | 20 |
| 1- Une extension des pénalités | 20 |
| 2- Un dépôt de plainte devenu obligatoire | 22 |
| <i>II. Le déroulement de la procédure de la détection à la répression des fraudes aux prestations familiales</i> | 23 |
| A. Les dispositifs de détection de la fraude | 23 |
| 1- Le contrôle sur place | 24 |
| 2- Le contrôle sur pièces | 26 |
| 3- Les signalements entre partenaires | 27 |
| a- Le procès-verbal Gendarmerie – Police – Parquet et CAF | 27 |
| b- Les autres organismes | 28 |
| B. Le circuit du dossier après détection de la fraude | 29 |
| 1- L'établissement et le contrôle de l'indu | 29 |
| a- Le rapport de contrôle du contrôleur | 29 |
| b- Le traitement par le gestionnaire conseil | 30 |
| c- La transmission du dossier fraude au service contentieux | 32 |
| 2- L'intervention de la commission administrative fraude | 32 |
| a- La préparation des dossiers | 33 |
| b- Le déroulement d'une commission | 33 |
| c- La décision de la direction de la CAF | 34 |

| | |
|---|----|
| C. Les sanctions pouvant être appliquées | 34 |
| 1- L'avertissement | 35 |
| 2- Les pénalités administratives | 35 |
| a- Le principe et la décision des pénalités | 35 |
| b- Le contentieux des pénalités | 37 |
| 3- Le dépôt de plainte | 37 |
| D. Le recouvrement de la créance par le service contentieux | 40 |
| | |
| <i>III. Une évaluation de la politique actuelle de lutte contre la fraude aux prestations familiales</i> | 42 |
| | |
| A. La dernière évolution | 42 |
| 1- Le bilan au niveau national | 42 |
| 2- Zoom sur le département de la Sarthe | 43 |
| B. La place des allocataires | 44 |
| 1- Une prise en compte des situations personnelles | 44 |
| 2- L'information des allocataires | 45 |
| C. Les difficultés dans la lutte contre la fraude | 46 |
| 1- Une harmonisation des sources réprimant la fraude | 47 |
| 2- Le rôle du parquet | 48 |
| 3- La collaboration entre les CAF et les Conseils départementaux | 49 |
| D. La réalité des fraudes | 49 |
| 1- Des différences avec les discours politiques | 50 |
| 2- La stigmatisation d'une population contestable | 50 |
| | |
| <u>Conclusion</u> | 52 |
| | |
| Bibliographie | 53 |
| | |
| Table des matières | 57 |
| | |
| Annexes | 59 |
| 1- Exemple d'un courrier envoyé à un organisme lors de l'exercice du droit de communication | 59 |
| 2- Exemple d'un courrier envoyé à une banque lors de l'exercice du droit de communication | 60 |
| 3- Exemple d'un courrier envoyé à un allocataire en situation d'isolement relatif au passage d'un contrôleur de la CAF avec le document à remplir avant le rendez-vous..... | 61 |
| 4- Exemple d'un courrier envoyé à un allocataire en couple relatif au passage d'un contrôleur de la CAF..... | 66 |
| 5- Procès-verbal type envoyé par les officiers de police judiciaire ou de gendarmerie à la CAF | 67 |
| 6- Tableau mentionnant la liste des partenaires auprès desquels des signalements peuvent être effectués en fonction des infractions | 69 |
| 7- Rapport d'enquête anonyme rempli par un contrôleur après un contrôle..... | 70 |

Annexe n°1 : Exemple d'un courrier envoyé à un organisme lors de l'exercice du droit de communication

Le 2 juillet 2015

Service : **Pôle allocataires – contrôle extérieur**
 Votre contact :

destinataire
adr1
adr2

Pour nous joindre en direct :
 Adresse mail

cp et ville

Votre n° d'allocataire n° allocataire

Objet : Exercice du droit de communication

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de l'exercice du droit de communication accordé aux agents de contrôle assermentés des Caisses d'Allocations familiales (article L583-3, L114-19 et L114-20 du code de la sécurité sociale et L82B du livre des procédures fiscales), vous voudrez bien me retourner dûment complété et signé le questionnaire ci-dessous concernant :

nom allocataire, né(e) le date naissance
 n° sécurité sociale

Une réponse rapide par Fax au 02.43.61.33.51 m'obligerait.



178 avenue Bollée
 72034 LE MANS CEDEX 9
 Tél. 0 810 25 72 10
 (coût d'un appel local)
 www.caf.fr
 www.mon-enfant.fr

| NOS QUESTIONS | VOS REPONSES |
|---|--------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Est-il salarié (ou a-t-il été) salarié de votre entreprise ? | |
| SI OUI : | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Date début et fin d'emploi et nature du contrat ➤ L'adresse qu'il vous a communiquée ➤ Montant net imposable de ses salaires perçu en 2013 ➤ Montant mois par mois des salaires nets versés depuis(ou attestation Assedic) | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

L'agent de contrôle assermenté,

Mme

CTLE007 ATEMPL



Annexe n°2 : Exemple d'un courrier envoyé à une banque lors de l'exercice du droit de communication

Le 2 juillet 2015

Service : **Pôle allocataires – contrôle extérieur**
Votre contact :

MONSIEUR LE DIRECTEUR

Pour nous joindre en direct :

BANQUE UNTEL

Votre n° d'allocataire

Objet : Exercice du droit de communication

Madame, Monsieur,

Les agents de contrôle des Caisses d'Allocations Familiales sont autorisés à obtenir communication des documents et informations nécessaires au contrôle de la situation des allocataires conformément aux articles 583-3, L 114-19 et L114-20 du Code de la Sécurité Sociale et les articles L 83, L85 et L96A du livre des procédures fiscales),

Veillez m'adresser par courrier les relevés de compte du **1er Janvier 2014 au 30 Avril 2015** des comptes suivants détenus par Monsieur, né leà

- compte courant bancaire
- comptes LDD:
- compte Livret A:



178 avenue Bollée
72034 LE MANS CEDEX 9
Tél. 0 810 25 72 10
(coût d'un appel local)
www.caf.fr
www.mon-enfant.fr

Je vous prie, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

L'agent de contrôle assermenté,

Mme.....

| | |
|---------|--------|
| CTLE012 | LETCAF |
|---------|--------|



Annexe n°3 : Exemple d'un courrier envoyé à un allocataire en situation d'isolement relatif au passage d'un contrôleur de la CAF avec le document à remplir avant le rendez-vous

Le 2 juillet 2015

Service : Pôle allocataires – contrôle extérieur
Votre contact :

destinataire
adr1
adr2

Pour nous joindre en direct :

Adresse mail

cp et ville

Votre n° d'allocataire

Objet : Contrôle de situation – avis de passage

Madame,

Les contrôles des Caisses d'Allocations familiales sont rendus obligatoires par la loi.

Dans le but de vérifier votre situation, je vous rencontrerai à votre domicile,
le date, dans la matinée

Si vous désirez convenir d'une autre date, je vous remercie de m'appeler au numéro de téléphone ci-dessus afin de fixer un nouveau rendez-vous.

Vous voudrez bien, par ailleurs, préparer les documents suivants qui me permettront un examen plus approfondi de votre situation :

- l'imprimé joint dûment complété, daté et signé,
- tous les documents mentionnés sur la liste des pièces justificatives au verso de cette lettre.

Dans l'attente de vous rencontrer,

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Je vous informe qu'en cas d'absence non signalée à ce rendez-vous, il sera procédé à la suspension immédiate du versement de vos prestations (article L583-3 du code de Sécurité sociale).

L'agent de contrôle assermenté,

Mme

Information aux propriétaires de chiens.

Votre animal de compagnie n'est certainement pas méchant, cependant nous vous conseillons de le maintenir à l'écart lors de notre prochaine rencontre. Merci de votre compréhension.

CTLE002



178 avenue Bollée
72034 LE MANS CEDEX 9
Tél. 0 810 25 72 10
(coût d'un appel local)
www.caf.fr
www.mon-enfant.fr



Pièces justificatives

Reportez-vous uniquement aux paragraphes correspondant à votre situation
(fournir les documents originaux)

VOUS AVEZ DES ENFANTS

- la copie intégrale de l'acte de naissance des enfants datant de moins de 3 mois,
- le nom et adresse du ou des établissements où sont scolarisés ou gardés les enfants,
- le livret de famille.

CONCERNANT VOTRE LOGEMENT

❖ **Si vous êtes locataire**

- le bail et ses avenants, ou à défaut, l'attestation du propriétaire précisant les occupants du logement,
- l'avis d'imposition à la taxe d'habitation,
- la dernière quittance de loyer,
- le contrat ou attestation d'assurance habitation.

❖ **Si vous êtes propriétaire**

- l'avis d'imposition à la taxe foncière et à la taxe d'habitation,
- les contrats de prêts d'accession,
- le contrat ou attestation d'assurance habitation.

❖ **Si vous hébergez une personne ou si vous êtes vous-même hébergé**

- l'attestation signée de l'hébergeant précisant :
 - * les nom et prénom de l'hébergé,
 - * les liens éventuels de parenté ou d'alliance,
 - * le montant de la participation aux frais (nourriture, logement).

CONCERNANT LES CHARGES DU MÉNAGE

- une facture d'eau, d'électricité,
- une facture de téléphone,
- un relevé de comptes bancaire et d'épargne des 6 derniers mois.

CONCERNANT LA NOTORIÉTÉ DE VOTRE SITUATION

- l'attestation de Sécurité sociale avec CMU,
- la carte de mutuelle ou d'assurance complémentaire santé.

CONCERNANT VOS RESSOURCES

- votre dernier avis d'imposition,
- les justificatifs d'activité et de ressources (salaires, pensions, indemnités journalières maladie....) concernant les 3 derniers mois.

NB : vous n'avez pas à demander une attestation de paiement des prestations versées par la Caf.

Veillez également préparer un justificatif d'identité, votre passeport et votre titre de séjour.

Votre logement :

Vous êtes locataire ou accédez à la propriété de votre logement :

Paieement du loyer : oui non

Remboursement d'emprunt : oui non

Pas de loyer ou de remboursement d'emprunt

Le logement est également loué à une autre personne (sous-location, colocation)

Vous logez seul(e) ou avec votre (vos) enfant(s)

Vous êtes vous-même hébergé(e)

Vous hébergez une personne à votre domicile :

Nom : Prénom :

Autre. Précisez :
.....
.....

Les charges du ménage :

Assumez-vous seul(e) les charges suivantes ?

- Factures d'électricité et/ou gaz

oui

non

- Factures de téléphone fixe ou portable

oui

non

pas de ligne de téléphone fixe ou portable

- Crédits à la consommation

oui

non

pas de crédit en cours

- Assurances, mutuelles, ...

oui

non

pas de contrat d'assurance

Si vous avez répondu non, expliquez qui participe aux charges citées ci-dessus et à quel titre (aide d'amis, de parents, prêts...)

PRES164 CTLSIT



000000609150000000

Etes-vous propriétaire des meubles ?

- oui
- non

- Si non, expliquez (prêt de parents, d'amis, location meublée,...)

.....
.....
.....

- Avez-vous un compte-joint à la banque ?

- oui
- non

- Quelqu'un a-t-il procuration sur votre compte ?

- oui
- non

Nom : Prénom :

La notoriété de votre situation :

- Avez-vous une carte de Sécurité sociale et/ou de mutuelle à votre nom ?

- oui
- non

- D'autres personnes que vous ou les enfants sont-elles inscrites sur votre carte ?

- oui
- non

Nom : Prénom :

- Vis-à-vis des Impôts, une autre personne figure-t-elle à votre adresse ?

- oui
- non

Nom : Prénom :

- Vis-à-vis d'un employeur ou de l'Assedic, une autre personne est-elle domiciliée à votre adresse ?

- oui
- non

Nom : Prénom :

| |
|----------------------------|
| Date et signature : |
| |

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses faites à ce formulaire. Elle garantit un droit d'accès et de rectification pour les données vous concernant auprès du directeur de la caisse qui verse les prestations familiales.

La loi rend passible d'amende et/ou d'emprisonnement quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations (Art. 554-1 du Code de la Sécurité sociale, Art. 441-1 du Code pénal). La Caf peut vérifier l'exactitude des déclarations qui lui sont faites (Art. L. 583-3 du Code de la Sécurité sociale).

PRES164 CTLSIT



000000609150000000

Annexe n°4 : Exemple d'un courrier envoyé à un allocataire en couple relatif au passage d'un contrôleur de la CAF

Le 2 juillet 2015

Service : Pôle allocataires – contrôle extérieur
Votre contact :

destinataire
adr1
adr2

Pour nous joindre en direct :

Adresse mail

cp et ville

Votre n° d'allocataire n° allocataire

Objet : Contrôle de situation – avis de passage

Madame,

Les contrôles des Caisses d'Allocations familiales sont rendus obligatoires par la loi.

Dans le but de vérifier votre situation, je vous rencontrerai à votre domicile,
le date, dans la matinée

Si vous désirez convenir d'une autre date, je vous remercie de m'appeler au numéro de téléphone ci-dessus afin de fixer un nouveau rendez-vous.

Vous voudrez bien, par ailleurs, préparer les documents suivants qui me permettront un examen plus approfondi de votre situation :

- Livret de famille et pièce d'identité,
- Bulletins de salaires ou décomptes Assedic,
- Bail de location, dernière quittance de loyer,
- Dernière facture Edf, eau et téléphone,
- Avis d'imposition,
- Dernière taxe d'habitation,
- Relevés comptes bancaire et d'épargne des 6 derniers mois

Dans l'attente de vous rencontrer,

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Je vous informe qu'en cas d'absence non signalée à ce rendez-vous, il sera procédé à la suspension immédiate du versement de vos prestations (article L583-3 du code de Sécurité sociale).

L'agent de contrôle assermenté,

Mme

Information aux propriétaires de chiens.

Votre animal de compagnie n'est certainement pas méchant, cependant nous vous conseillons de le maintenir à l'écart lors de notre prochaine rencontre. Merci de votre compréhension.

CTLE001



178 avenue Bollée
72034 LE MANS CEDEX 9
Tél. 0 810 25 72 10
(coût d'un appel local)
www.caf.fr
www.mon-enfant.fr

REPUBLIQUE FRANCAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR

DIRECTION GENERALE
DE LA

N° PV :

AFFAIRE :

Contre /

OBJET :

AUDITION
DE

N° PARQUET :

PROCES VERBAL

L'AN DEUX MILLE , le

à heures,

NOUS :

Grade :

En fonction à

Officier (agent) de Police Judiciaire en résidence à
Nous trouvant à
Poursuivant l'enquête en,
Vu les articles,
Faisons comparaître devant nous

SUR SON IDENTITE :

Je me nomme

Je suis né le.... à....

Je suis de nationalité

Je suis le fils de et de

Mon numéro de sécurité sociale est le n°

Mon numéro de téléphone personnel est le

Mon numéro de téléphone professionnel est le

Mon adresse électronique est

Je suis domicilié

Je suis propriétaire ou locataire du logement occupé à l'adresse indiquée

Montant de l'emprunt immobilier (propriétaire) ou du loyer (locataire)

Je suis célibataire, marié, concubin, Pacsé

J'ai un niveau d'étude primaire / secondaire / supérieur.

J'ai obtenu les diplômes suivants

J'exerce la profession de depuis quelle date :

J'ai effectué mon service national : OUI NON

Je ne suis ni décoré ni pensionné et je n'ai obtenu aucune distinction à titre civil ou militaire.

Je suis titulaire d'un permis de conduire n° délivré (date) par la préfecture de

Je ne suis pas titulaire d'un permis de chasse ni d'une détention d'arme.

Je détiens un passeport n° , un titre de séjour n° , une attestation provisoire de séjour.

Je ne suis pas connu des services de police ou de gendarmerie

SUR SA FAMILLE ET SON ENVIRONNEMENT PROCHE :

QUESTION : Avec qui vivez-vous (identités du conjoint et des enfants) ?

Quelle est la nature de votre relation avec ces personnes (époux, pacésés, concubins, parents, enfants...) ? Depuis quand ?

REPONSE :

SUR SES RESSOURCES ET DEPENSES COURANTES :

QUESTION : Quel est votre salaire (nom de l'employeur) ?, vos autres revenus ? Depuis quand les percevez vous ?

REPONSE :

QUESTION : Quel est le salaire de votre conjoint (nom de l'employeur) et de vos enfants à charge ?, leurs autres revenus ? depuis quand les perçoivent ils ?

REPONSE :

QUESTION : Les personnes à votre charge remboursent-t-elles un prêt ? depuis quand ?

REPONSE :

SUR SON PATRIMOINE :

QUESTION : Etes-vous propriétaire de véhicules (marques, modèle et immatriculation, moyen d'acquisition, qui paye la prime l'assurance) ?

REPONSE :

QUESTION : Etes-vous propriétaire de biens immobiliers en France ou à l'étranger, acquis personnellement ou par le biais de sociétés (S.C.I. ou autre) ? Ces biens sont-ils en location ? Depuis quand ? Montant des loyers perçus, adresse des logements et nom des locataires ?

REPONSE :

CONSTATATIONS FAITES LORS DES PERQUISITIONS OU SURVEILLANCES

QUESTION : Nous avons constaté que vous vous livriez depuis (date) à des activités illicites (description, quantité) que nous évaluons à un revenu mensuel de (montant). Reconnaissez-vous les faits ? OUI NON

REPONSE :

QUESTION : Nous avons saisi tels biens (lesquels, montant à évaluer). Après lecture faite personnellement, l'intéressé persiste et signe avec nous le présent procès-verbal, le..., à

L'intéressé

L'Officier de Police Judiciaire

Annexe n°6 : Tableau mentionnant la liste des partenaires auprès desquels des signalements peuvent être effectués en fonction des infractions

| Typologie de la fraude | destinataires des signalements | | | | | | |
|--|--------------------------------|-----------|--------|---------|------|-----|-----|
| | CPAM | CRAM/CRAV | URSSAF | ASSEDIC | CGSS | MSA | RSI |
| FAUSSE DECLARATION | usurpation d'identité | X | X | | | X | |
| | identité fictive | X | X | | | X | |
| | adresse | X | X | | | X | |
| | logement | X | X | | | X | |
| | résidence en France | X | X | | | X | |
| | situation familiale | X | X | | | X | |
| | charge d'enfants | X | X | | | X | |
| situation professionnelle | X | | | | X | | |
| RESSOURCES | annuelles | X | | | | X | |
| | trimestrielles | X | | | | X | |
| FAUX DOCUMENTS | livret de famille | X | X | | | X | |
| | titre de séjour | X | X | | | X | |
| | carte d'identité | X | X | | | X | |
| | passport | X | X | | | X | |
| | extrait d'acte de naissance | X | X | | | X | |
| FRAUDE MULTIPLE | | | | | | | |
| Soupçon de travail dissimulé (pour URSSAF) | X | X | X | | | X | X |



Rapport d'enquête

Date de la situation du dossier : 26/02/2014

Numéro d'allocataire :

Code interne de gestion :

Nom de l'allocataire :

Prénom de l'allocataire :

Caf de l'allocataire :

> Objet du contrôle

Cible : 091 Contrôle situation de famille

Motif :

Risque datamining :

> Démarches réalisées

Nombre de particuliers ou d'organismes contactés (mail, téléphone, visite) : 7

CARSAT (CRAM) / CNAV / EOPPS Carrière

Ficoba

Pôle emploi / AIDA

RNCPS

URSSAF / DPAE

Autre : agence Edf

CPAM ou Autre régime : RSI

> Condition d'entretien

Date avis de passage :

Inopiné : Oui

Date entretien / passage : 22/01/2014

Lieux : Domicile Caf Autres :

Personnes rencontrées : Allocataire Conjoint Autres :

Allocataire absent (défaut de réponse ou de manifestation de l'allocataire) : Non

Refus d'entretien de l'allocataire : Non

> Identité et nationalité de l'allocataire et du conjoint

Niveau : 2

| Personne concernée | Responsable dossier |
|-------------------------------|---------------------|
| Qualité | |
| Nom de contact | |
| Nom de famille | |
| Prénom | |
| Date de naissance | |
| NIR | |
| Authentification SNGI | |
| Nationalité | |
| N° Titre de séjour | |
| Date début / fin Titre séjour | |

Situation et éléments : Conforme



Rapport d'enquête

➤ Adresse

Niveau : 2

| | | | |
|-----------------|------------|---------|--|
| Depuis le | | | |
| Adresse postale | | | |
| Tèl | Domicile : | Inconnu | |
| | Travail : | Inconnu | |

Situation et éléments : Conforme

➤ Logement

Niveau : 2

| | | | |
|----------------------------|--|-------------------------|--|
| Date début d'occupation | | Nombre de locataires | |
| Occupation logement | | Surface habitable | |
| Plafond logement | | Surface professionnelle | |
| Montant charges occupation | | | |

RSA

Nature occupation logement

Situation et éléments : Conforme

➤ Situation familiale

Niveau : 3

| | |
|------------------------------------|----------------------|
| Date début de situation de famille | Situation de famille |
|------------------------------------|----------------------|

Situation et éléments : Non conforme

Constats : Vie maritale depuis environ 10 ans avec , née le

➤ Situation et charge des enfants et autres personnes

Niveau : 2

| | |
|---------------------|--|
| Personne concernée | |
| Date de naissance | |
| Nationalité | |
| Arrivée | |
| Résidence Alternée | |
| Lien de parenté Mme | |
| Lien de parenté Mr | |
| A charge | |
| Activité | |

Situation et éléments : Conforme



Rapport d'enquête

Constats

➤ Situation professionnelle

Niveau : 2

| | |
|--------------------|--|
| Personne concernée | |
| Activité | |
| Régime | |
| Date d'effet | |
| Taux d'activité | |

Situation et éléments : Non conforme
Constats :

➤ Ressources 2012

Niveau : 2

| | |
|--|---------|
| Rev.prof.non sal.CGA ou microBic/trimestriel | 335.00 |
| CSG déductible des revenus du patrimoine | 15.00 |
| Salaire sans abat.suppl.pour frais profes. | 2587.00 |
| Autres revenus imposables | 140.00 |

Situation et éléments : Conforme
Constats :

➤ Ressources trimestrielles RSA du 10/2013 au 12/2013

Niveau : 2

| | Octobre | Novembre | Décembre |
|-------------------|---------|----------|----------|
| Ressources nulles | 0.00 | 0.00 | 0.00 |

Situation et éléments : Non conforme
Constats :



Rapport d'enquête

➤ Document(s) vu(s)

Document

Pièce d'identité (carte nationale d'identité) -
Copie intégrale de l'acte de naissance
Statut(s) de la / des société(s) -
Avis impôt - 2013
Relevé de compte bancaire et épargne - demandés à la banque au titre du DCom
Taxe foncière - 2013
Facture de fournisseur d'énergie - établie aux noms de
Autre - documents émanant du RSI obtenus au titre du DCom

➤ Document(s) archivé(s)

A leur document archivé au rapport d'enquête

➤ Argumentaire

Madame a été rencontrée le 22 janvier 2014 à l'occasion de ma visite domiciliaire dans le cadre du contrôle de la situation de Mme . Elle a ainsi participé aux échanges qu'il y a eus avec dernière.

Voir mon argumentaire du rapport de contrôle sous le mle et reproduit ci-après :
"après échanges avec les intéressés quant à leur situation et leur organisation de vie, ces dernières ne reconnaissent pas la notion de vie maritale entre elles, même si leur cohabitation existe depuis environ dix ans. Le bien immobilier, qui constitue la résidence principale, appartient à Mme qui en a hérité de son père et qu'elle a agrandi. Elles me déclarent que ce logement dispose de 3 chambres, de sorte que les 3 occupants disposent d'un lieu d'intimité préservée. Alors que je demande à visiter les lieux pour m'en assurer, je constate qu'il n'existe que deux chambres affectées : l'une à Mme et l'autre à , le fils de celle-ci. Mme quant à elle, dort sur une banquette de type "clic-clac" disposée dans le salon (il ne s'agit donc pas d'une chambre).

Au sujet du compte bancaire joint n° ouvert le :
- il a été ouvert pour des raisons pratiques de gestion quotidienne, Mme s'occupe beaucoup de Logan et en l'absence de sa maman, Mme peut satisfaire les besoins courants de l'enfant
Le compte collectif ouvert le : auprès du : est clôturé bien qu'il figure toujours à FICOPA. Il s'agit d'un compte ouvert pour l'exploitation d'un bar brasserie qu'elles ont exploité en 2002 et qui a fait l'objet d'une liquidation judiciaire (vu Société.com LE WELCOM immatriculation le 13/08/2002 et radiation le 13/11/2008, 23 gérants associés Mme et Mme)

Les documents liés à la situation de Mme m'ont été adressés ultérieurement car Mme était dans l'incapacité de me les produire le jour de ma visite (une relance écrite a malgré tout été nécessaire le 26/2/2014). Les relevés bancaires ont été demandés à l'organisme financier dans le cadre du droit de communication.

➤ Conclusion(s)

Situation(s) non conforme(s) :

- Situation Familiale
- Situation professionnelle
- Ressources trimestrielles RSA

Au vu des éléments recueillis, domiciliation commune et intérêts matériels et financiers en commun, on peut considérer une vie maritale depuis au moins 10 ans => appliquer le traitement habituel en cas de suspicion de fraude au regard de l'antériorité à retenir.



Rapport d'enquête

Mme TI depuis le 15/09/2012 => soumettre au Conseil Général pour évaluation des ressources à retenir pour le RSA. Si Mme ne fournit pas son premier bilan financier 2012/2013, il conviendra de le demander au service fiscalité des entreprises du CDI de la Flèche ou d'enregistrer des 99999.

Mme n'a jamais déclaré l'argent placé

➤ Fraude

Suspicion de fraude : Oui

Elément(s) matériel(s)

- Fausse(s) déclaration(s)
- Répétition des fausses déclarations
- Omission(s) de déclaration + de 6 mois
- Escroquerie
- Faux documents

Elément(s) intentionnel(s)

- Récidive
- Information publique, connue et disponible sur les conditions d'attribution de la prestation

➤ Informations à l'allocataire

L'allocataire a été informé(e) de son droit d'apporter toutes précision(s), modification(s) ou rectification(s), par tous moyens, ou de contester le rapport.

L'allocataire a été informé(e) des suites du contrôle et/ou des pièces à fournir.

Oralement, lors de l'entretien :

Sera informé(e) par écrit :

L'allocataire a été informé(e) de la faculté, pour la Caf, de mettre en oeuvre le droit de communication prévu aux articles L114-19 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.

Oralement, lors de l'entretien :

Sera informé(e) par écrit :

Date du rapport: 25/04/2014

Le contrôleur

| ➤ Annexe - Ressources Trimestrielles RSA | | | |
|--|--------------------|------|-----------|
| | 07/2013 au 09/2013 | | |
| | Juillet | Août | Septembre |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Argent placé | 0.00 | 0.00 | 1900 |
| Ressources nulles | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| | 04/2013 au 06/2013 | | |
| | Avril | Mai | Juin |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |

| <i>Annexe - Trimestrielles RSA suite..</i> | | | |
|--|---------|----------|-----------|
| Argent placé | 0.00 | 0.00 | 1750 |
| Ressources nulles | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 01/2013 au 03/2013 | | | |
| | Janvier | Février | Mars |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Argent placé | 0.00 | 0.00 | 1600 |
| Ressources nulles | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 10/2012 au 12/2012 | | | |
| | Octobre | Novembre | Décembre |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Argent placé | 0.00 | 0.00 | 11604 |
| Ressources nulles | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 07/2012 au 09/2012 | | | |
| | Juillet | Août | Septembre |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Revenus d'activité salariée | 250.00 | 253.00 | 250.00 |
| Argent placé | 0 | 0 | 11261 |
| 04/2012 au 06/2012 | | | |
| | Avril | Mai | Juin |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Revenus d'activité salariée | 253.00 | 358.00 | 354.00 |
| Revenus d'activité des professions non salariées | 128.00 | 128.00 | 128.00 |
| Argent placé | 0 | 0 | 11431 |
| 01/2012 au 03/2012 | | | |
| | Janvier | Février | Mars |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Revenus d'activité salariée | 409.00 | 293.00 | 376.00 |
| Revenus d'activité des professions non salariées | 128.00 | 128.00 | 128.00 |
| Argent placé | 0 | 0 | 10781 |
| 10/2011 au 12/2011 | | | |
| | Octobre | Novembre | Décembre |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Revenus d'activité salariée | 340.00 | 340.00 | 373.00 |
| Allocations de chômage | 461.00 | 461.00 | 0.00 |
| Revenus d'activité des professions non salariées | 118 | 118 | 84 |
| Argent placé | 0 | 0 | 10631 |



Rapport d'enquête

Annexe - Trimestrielles RSA suite..

| | 07/2011 au 09/2011 | | |
|--|--------------------|--------|-----------|
| | Juillet | Août | Septembre |
| Nombre heure | 0 | 0 | 0 |
| Revenus d'activité salariée | 346.00 | 204.00 | 204.00 |
| Allocations de chômage | 461.00 | 476.00 | 476.00 |
| Revenus d'activité des professions non salariées | 0 | 0 | 118 |
| Argent placé | 0 | 0 | 20481 |