



Dernière mise à jour : juillet 2023

Fiche réforme n°21

La lutte contre la fraude aux prestations sociales

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations individuelles liées au durcissement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Au-delà de ces situations individuelles, l'institution du Défenseur des droits s'assure que les lois, les décrets ou encore les circulaires sont en accord avec les droits fondamentaux qu'elle protège et promeut. Lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne le sont pas, elle recommande leur modification afin de protéger le plus grand nombre de personnes pouvant être confrontées à une situation similaire.

Ainsi, dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits adresse régulièrement des recommandations de réforme aux autorités compétentes pour garantir le respect des droits des demandeurs ou bénéficiaires de prestations sociales, face au développement croissant de la lutte contre la fraude sociale.

Réformes obtenues

La reconnaissance d'un droit à l'erreur pour les demandeurs et bénéficiaires de prestations sociales

Dans le cadre d'un rapport publié en 2017 portant sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales, ainsi que deux avis publiés en 2018, le Défenseur des droits a préconisé de **distinguer clairement les erreurs, commises de bonne foi par les usagers, et les pratiques frauduleuses.**

Ainsi, il a recommandé aux pouvoirs publics, d'une part, d'engager une réflexion sur la **reconnaissance d'un droit à l'erreur**, d'autre part, de modifier les dispositions applicables en la matière afin que **l'intention frauduleuse** devienne un élément constitutif de la fraude.

- ✓ **La loi du 10 août 2018 pour un État au service de la société de confiance consacre le droit à l'erreur pour les demandeurs et bénéficiaires de prestations sociales.**

Le renforcement de la qualité de l'information relative aux procédures de contrôle et de sanction de la fraude

Dans le cadre de son rapport consacré aux excès de la lutte contre la fraude sociale, le Défenseur des droits a constaté le manque de qualité de l'information délivrée aux demandeurs et aux bénéficiaires de prestations, source de nombreuses erreurs de la part de ces usagers.

Ainsi, il a recommandé aux pouvoirs publics de **simplifier et harmoniser** le contenu des obligations déclaratives et des procédures de demandes de prestations.

- ✓ **Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet. La direction de la Sécurité sociale a affirmé qu'elle travaillait actuellement sur la simplification des demandes de prestations ainsi que sur l'harmonisation des pièces à communiquer le cas échéant.**
- ✓ **Par ailleurs, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a souligné ses travaux sur l'harmonisation des bases ressources entre les différentes prestations. Les organismes sont conscients des difficultés et y travaillent.**

Le Défenseur des droits préconise également le **renforcement de l'information** des bénéficiaires concernant la coopération inter-organismes et leur droit de communication, dès l'attribution de la prestation.

Réformes attendues

L'interprétation de la notion de concubinage par les organismes sociaux

Suite à plusieurs réclamations dont il a été saisi, le Défenseur des droits a constaté que la notion de concubinage est interprétée de manière erronée par les organismes sociaux. Ceci ayant notamment pour conséquences le **refus d'octroi de certaines prestations sociales**, ou la diminution du montant des prestations servies, voire la qualification frauduleuse d'indus réclamés aux prestataires. L'une des difficultés du concubinage est qu'il demeure une situation de fait qui se prouve par tous les moyens possibles. Afin de remédier à cette situation, le Défenseur des droits a recommandé aux pouvoirs publics de :

- ☞ **Diffuser des instructions détaillées** sur la notion de concubinage ;
- ☞ **Former les agents en charge du contrôle** aux particularités de l'enquête visant à établir un concubinage.

Dans son bilan portant sur le rapport « fraude sociale » publié en 2019, le Défenseur des droits a constaté que les organismes sociaux ont suivi la première recommandation.

Afin de garantir une application uniforme par l'ensemble des organismes de sécurité sociale, le Défenseur des droits recommande au ministère des solidarités et de la santé de publier une **circulaire** comparable à celle publiée par la CNAF en octobre 2018, qui rappelle qu'il **revient à la caisse de prouver que la déclaration d'isolement est mensongère** en rapportant des éléments probants relatifs à chacun des critères du concubinage.

L'encadrement juridique de la fonction de contrôleur

Le pouvoir de contrôle des conditions d'ouverture ou de maintien de droit au RSA est dévolu pour partie aux agents des conseils départementaux, conformément à la législation en vigueur. Or, le cadre juridique de ces pouvoirs dévolus aux conseils départementaux reste encore flou et le Défenseur des droits s'interroge sur la **disparité des modalités de contrôle mises en œuvre par les collectivités**. Il a recommandé de :

- ☞ **Clarifier les attributions des agents des conseils départementaux** dans la mise en œuvre du contrôle des bénéficiaires du RSA.

Le déroulement de l'enquête

Le Défenseur des droits s'est également prononcé sur le déroulement de l'enquête et a adressé plusieurs recommandations de réforme aux pouvoirs publics afin de garantir le respect de **certaines garanties fondamentales étroitement liées aux droits de la défense** au cours de cette procédure. Ainsi, il a recommandé aux organismes sociaux de :

- ☞ **Éditer et diffuser** largement, auprès de chacun des usagers soumis à un contrôle, **un document énonçant les droits et devoirs de l'utilisateur et du contrôleur** ;
- ☞ **Renforcer les garanties** mises en place afin d'assurer le respect du **principe du contradictoire tout au long** de la procédure, y compris lors du prononcé de la pénalité.

S'agissant du respect du principe du contradictoire, le Défenseur des droits recommande à la Direction de la Sécurité sociale de diffuser des **instructions interbranches rappelant l'obligation d'assurer le principe du contradictoire** avant toute qualification frauduleuse des indus et le prononcé d'une pénalité.

Il recommande aussi à la CNAF de modifier la lettre circulaire CNAF n° 2012-142 du 31 août 2012 en ce qu'elle préconise une sanction hâtive de la fraude afin que la créance de l'organisme soit exclue du plan de surendettement.

La dignité des personnes suspectées ou convaincues de fraude

Le Défenseur des droits est fermement attaché à l'idée que les bénéficiaires des prestations sociales, y compris lorsqu'ils sont considérés comme fraudeurs, conservent certains droits, à commencer par celui de **vivre dans la dignité**. À ce titre, il recommande depuis 2017 de :

- ☞ Instaurer par voie réglementaire, pour les personnes suspectées de fraude, un **délai maximal de suspension de versement des prestations** en cas d'enquête en cours pour suspicion de fraude ;
- ☞ Garantir la **bonne application des dispositifs juridiques** encadrant le recouvrement des indus frauduleux pour les personnes convaincues de fraude.

Le droit à un recours effectif

Le Défenseur des droits a adressé aux organismes plusieurs recommandations de réforme visant à renforcer la protection du **droit à un recours effectif**, parfois atténuée par certaines pratiques administratives mises en place dans le cadre du renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales. Il recommande donc aux organismes de :

- ☞ Revoir les **modèles de notifications d'indus** ;
- ☞ **Distinguer la contestation** (exprimée dans le cadre du recours) **de la possibilité de solliciter une remise de dette** (ouverte uniquement pour les indus non frauduleux) et d'informer les usagers des conséquences de cette distinction sur la reconnaissance du principe même de l'indu ;
- ☞ Diffuser des instructions nationales rappelant l'autorité conférée à une décision de justice (civile ou pénale) devenue définitive en matière de fraude ;
- ☞ À la Direction de la Sécurité sociale, instituer un **recours administratif préalable** en cas de contestation de la sanction infligée dans les branches famille et retraite auprès d'une commission spéciale constituée auprès du conseil d'administration de la caisse et non plus auprès de l'autorité décisionnaire.

Le Défenseur des droits recommande aux organismes de faire **apparaître de manière détaillée** sur les modèles de notifications d'indus les éléments suivants :

- ☞ **La motivation** en fait et en droit de la décision ;
- ☞ **Les mentions des voies et délais de recours** administratif et contentieux (procédures, adresses et délais pour chaque recours) ;
- ☞ La mention des prénom, nom et qualité de l'auteur de la décision ainsi que sa signature.

Pour en savoir plus

Rapport du Défenseur des droits, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », septembre 2017.

Avis n° 18-01 du 10 janvier 2018 relatif au projet de loi n° 424 pour un État au service d'une société de confiance.

Avis n° 18-04 du 14 février 2018 relatif au projet de loi n° 259 pour un État au service d'une société de confiance.

Décision n° 2018-184 du 20 juin 2018 relative au plan de remboursement personnalisé calculé en méconnaissance du reste à vivre applicable au motif de la qualification frauduleuse de l'indu.

Décision n° 2018-236 du 21 décembre 2018 relative aux critères retenus par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Z pour établir une situation de concubinage.

Rapport du Défenseur des droits, « Le droit à l'erreur, et après ? : bilan du rapport sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », mars 2019.