

N° 452398

Caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Lecture du 7 novembre 2022

## CONCLUSIONS

### M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

La lutte contre la fraude aux prestations sociales a conduit à doter les organismes de sécurité sociale de moyens d'investigation étendus. Votre formation de jugement est familière des rapports d'enquête des agents des caisses d'allocations familiales, souvent rédigés à la suite d'une visite domiciliaire. Ce type de contrôle est en pratique assez marginal. La branche famille a procédé en 2020 à près de 36 millions de contrôles<sup>1</sup>. Il s'agit dans leur très grande majorité de contrôles automatisés, résultant du recoupement des déclarations des allocataires avec les données dont disposent déjà les caisses et avec celles transmises en continu par Pôle emploi et par l'administration fiscale. Les contrôles « humains » font souvent suite aux incohérences constatées à cette occasion. Il y en a eu 4 millions en 2020, dont moins de 130 000 étaient des contrôles sur place. Le plus souvent donc, un contrôle sur pièces suffit. La présente affaire vous donne l'occasion de préciser les garanties qui s'attachent à un tel contrôle.

C'est en effet par une simple comparaison entre les données transmises par l'administration fiscale et les déclarations trimestrielles de ressources souscrites par l'intéressée pour le bénéfice du revenu de solidarité active que la caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne s'est aperçue que Mme V... n'avait pas déclaré la pension de réversion qu'elle percevait depuis le décès de son mari. La caisse lui adresse alors un premier courrier intitulé « Contrôle des ressources » lui demandant de produire les justificatifs de ses revenus. D'autres courriers suivront enjoignant la production de la notification d'attribution de la pension de réversion et des avis de paiement. En fin de compte, la caisse décide de récupérer des indus de revenu de solidarité active, de prime d'activité et de prime exceptionnelle de fin d'année

---

<sup>1</sup> La prévention et la lutte contre la fraude des caisses d'allocations familiales en 2021

Le tribunal administratif de Melun a entièrement déchargé Mme V... de ces indus. La caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne se pourvoit contre son jugement mais, comme l'indique le moyen d'ordre public communiqué aux parties, elle n'a pas qualité pour se faire. Le pourvoi a été régularisé par l'Etat et par le département de Seine-et-Marne pour les prestations dont ils ont chacun la charge<sup>2</sup>.

Le tribunal a déchargé les indus de revenu de solidarité active et de prime d'activité au motif que malgré une mesure d'instruction en ce sens, la caisse d'allocations familiales n'avait pas justifié de l'agrément et de l'assermentation de l'agent ayant procédé au contrôle de la situation de Mme Vincent.

Aux termes de l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale, les directeurs des organismes de sécurité sociale « *confient à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté (...), le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution des prestations, le contrôle du respect des conditions de résidence et la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles* ». Ces dispositions sont issues de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 qui a créé dans le code de la sécurité sociale un chapitre dédié au contrôle et à la lutte contre la fraude. Le chapitre s'ouvre par un article L. 114-9 obligeant les caisses lorsqu'elles ont connaissance de faits susceptibles de constituer une fraude à procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires. Ils doivent être menés par des agents chargés du contrôle en vertu de l'article L. 114-10. Les articles suivants donnent à ces derniers de nombreux moyens d'investigation.

Vous avez jugé, dans une décision T... de 2017<sup>3</sup>, que « tant l'absence d'agrément que l'absence d'assermentation des agents de droit privé désignés par les caisses d'allocations familiales pour conduire des contrôles sur les déclarations des bénéficiaires du revenu de solidarité active sont de nature à affecter la validité des constatations des procès-verbaux qu'ils établissent à l'issue de ces contrôles et à faire ainsi obstacle à ce qu'elles constituent le fondement d'une décision déterminant pour l'avenir les droits de la personne contrôlée ou remettant en cause des paiements déjà effectués à son profit en ordonnant la récupération d'un indu ».

Le moyen tiré du défaut d'agrément ou d'assermentation de l'agent est donc opérant à l'encontre de la décision prise à l'issue du contrôle. Cela peut sembler aller de soi mais dans d'autres contentieux, en particulier disciplinaire, vous distinguez l'enquête de la procédure préalable à la décision, en vertu de la jurisprudence issue de votre décision G... de 1967<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Pour la prime d'activité et la prime exceptionnelle de fin d'année : CE, 13 mars 2019, CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE PARIS, n° 418469, B. Pour le revenu de solidarité active : CE, 21 février 2018, CAF DE PARIS c\ DEPARTEMENT DE PARIS, n° 412349, B - Rec. T. pp. 552- 583- 822

<sup>3</sup> CE, 17 novembre 2017, M. T..., n° 400976, B - Rec. T. pp. 462-744

<sup>4</sup> CE, 27 avril 1967, G..., n°63367, A. Dans ce prolongement : CE, 29 juillet 1994, M..., n° 122492, B et CE, 14

Votre décision T... admet au contraire que l'allocataire puisse utilement invoquer l'absence d'agrément ou d'assermentation de l'agent de contrôle de l'organisme de sécurité sociale.

Ce moyen ne touche pas à la régularité de la procédure mais à la légalité interne de la décision. C'est le second enseignement de la décision T...<sup>5</sup>. A la différence de la Cour de cassation, qui tend à attacher des conséquences plus radicales à un défaut d'agrément ou d'assermentation en faisant tomber les actes qui découlent du contrôle<sup>6</sup>, vous vous êtes bornés, pour reprendre les termes employés par Charles Touboul dans ses conclusions, à « prendre vos distance avec les constatations du rapport de contrôle ». Votre décision comporte, à vrai dire, une ambiguïté : cette prise de distance consiste-t-elle à écarter les constatations du rapport ou seulement à priver celles-ci de la valeur probante particulière que leur attache l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale ? Vous n'aurez pas l'occasion d'éclaircir ce point si, comme nous allons vous y inviter, vous vous arrêtez en amont au constat que l'article L. 114-10 n'était pas applicable en l'espèce.

Le pourvoi soutient que l'agrément et l'assermentation prévus par l'article L. 114-10 ne sont pas requis lorsque la caisse se borne à procéder à un contrôle sur pièces au vu d'éléments obtenus dans le cadre du droit de communication et sans qu'un rapport écrit soit établi. C'est cohérent avec la manière dont le contrôle est organisé en pratique. Le réseau des caisses d'allocations familiales ne compte que 700 contrôleurs qui seraient bien en peine de procéder à eux seuls aux près de 4 millions de contrôles sur pièces annuels.

Le problème est que les textes sont rédigés de manière très large. L'article L. 114-10 vise « *toutes vérifications ou enquêtes administratives* ». L'article R. 114-18 pris pour son application s'agissant des organismes d'assurance maladie est plus net encore puisqu'il dispose que « *les agents chargés du contrôle, assermentés et agréés, (...) mentionnés à l'article L. 114-10 procèdent à toutes vérifications sur pièces et sur place* ». Il serait donc tout à fait possible de juger que seul un agent assermenté et agréé peut contrôler la situation d'un allocataire, que le contrôle ait lieu sur place ou sur pièce.

Nous ne vous proposons pas de consacrer cette interprétation extensive de l'article L. 114-10, moins par crainte de ses conséquences sur les caisses et sur les procédures passées, qu'en raison de l'objet même de ces dispositions.

Relevons tout d'abord qu'il n'y a pas de limite clairement identifiée entre l'attribution et le service des prestations d'une part et le contrôle d'autre part. La lutte contre la fraude consiste aussi à la prévenir. La vérification de l'exactitude des déclarations ou de l'authenticité

---

janvier 2021, M. A..., n° 442985, 445397, B

<sup>5</sup> La décision en litige portait d'ailleurs à la fois sur un indu et sur les droits pour l'avenir. Dans cette seconde hypothèse, les vices de la décision sont inopérants (CE, Section, 27 juillet 2012, Mme L... épouse B... , n° 47114, A - Rec. p. 299)

<sup>6</sup> 2e Civ., 12 mai 2021, n° 20-11.941

des justificatifs produits est une opération qui peut avoir lieu aussi bien au moment de l'examen de la demande de prestation qu'après son attribution. Or, le législateur n'a pas imaginé que tout agent chargé du contrôle des conditions d'attribution des prestations devrait être agréé et assermenté.

Sa préoccupation, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires de la LFSS pour 2006 était de doter les agents des caisses de prérogatives de contrôle, et en particulier de leur permettre de se présenter inopinément au domicile des allocataires et de procéder à des vérifications d'identité. L'article L. 114-10 s'en fait l'écho puisqu'il dispose que les agents chargés du contrôle ont qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Autrement dit, il ne s'agissait pas d'alourdir les contrôles bénins comme ceux consistant à apprécier la cohérence d'une déclaration. Ces contrôles ne nécessitent pas de base légale particulière et ils étaient possibles auparavant sans agrément ni assermentation.

Il faut rappeler à cet égard l'objet de ces procédures. L'assermentation porte sur le respect du secret professionnel<sup>7</sup>. L'agrément est délivré au vu des aptitudes et capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que de ses garanties d'intégrité<sup>8</sup>. Vous y avez vu, dans une décision Fédération des employés et cadres Force Ouvrière de 2016<sup>9</sup>, une mesure destinée à « assurer le bon déroulement des opérations de contrôle, en garantissant la compétence et l'intégrité des agents investis, à cet effet, de prérogatives de puissance publique ». C'est en effet la nature particulière des emplois de contrôle qui justifient l'agrément et l'assermentation. Une telle exigence ne se justifie pas en l'absence d'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>10</sup>.

Il nous semble donc possible de lire l'article L. 114-10 comme instituant un corps d'agents spécialisés et habilités à procéder à tous types de contrôles, dont les plus poussés, sans remise en cause de la faculté qu'ont les agents de droit commun d'effectuer les vérifications inhérentes à toutes fonctions de gestion. La frontière ne passe pas entre contrôles sur place et contrôles sur pièces. Elle ne tient pas non plus à l'existence d'un procès-verbal.

---

<sup>7</sup> Article L. 243-9 du code de la sécurité sociale

<sup>8</sup> Arrêté du 5 mai 2014 fixant les conditions d'agrément des agents et des praticiens-conseils chargés du contrôle de l'application des législations de sécurité sociale

<sup>9</sup> CE, 30 mars 2016, FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES FORCE OUVRIERE et autres , n°s 382995, 383001, B

<sup>10</sup> C'est peut-être le sens à donner à une série d'arrêts récents par lesquels la Cour de cassation a écarté l'application de l'article L. 114-10 au contrôle de la facturation par les professionnels de santé, y compris pour la récupération d'un indu (2e Civ., 9 septembre 2021 n° 20-17.029 et n° 20-17.030 ; 2e Civ., 7 juillet 2022, n° 21-11.998). Les arrêts relèvent en effet qu'aucun procès-verbal n'avait été établi et que la caisse s'était bornée à examiner les documents transmis par l'intéressé, en recourant aux bases de données de l'assurance maladie. Nous restons néanmoins prudent car la solution nous paraît surtout se justifier par le fait que l'article L. 114-10 vise les allocataires et non les professionnels de santé, ce qui vous a conduits, dans une décision CE, 12 février 2020, M. GR... , n° 425566), à juger qu'il n'était pas applicable aux médecins-conseils pour l'exercice de leur mission d'analyse de l'activité des professionnels de santé.

Ce critère est tentant par sa simplicité mais, d'une part, l'article L. 114-10 est rédigé de telle sorte que les agents qu'ils mentionnent peuvent agir autrement que par procès-verbal, d'autre part, le code de la sécurité sociale donne d'autres moyens d'investigation à ces agents, par exemple la possibilité d'exiger de la personne contrôlée la communication de tout document nécessaire l'exercice du contrôle<sup>11</sup>.

Nous pensons que ce qui déclenche l'obligation d'agrément et d'assermentation, c'est l'exercice d'un pouvoir de contrôle comportant un degré de coercition car un tel pouvoir implique que l'agent qui l'exerce présente des garanties particulières.

Nous ne sommes pas dans ce cas de figure en l'espèce. Le pourvoi indique qu'il a été fait usage du droit de communication prévu par les articles L. 114-14 et L. 114-19 du code de la sécurité sociale. Il s'agit de procédures distinctes. L'article L. 114-14 permet aux organismes de sécurité sociale, à des fins de contrôle des informations avec les administrations de l'Etat, en particulier avec les administrations fiscales. L'article L. 114-19 prévoit quant à lui un droit de communication conçu sur le modèle de celui des administrations fiscales et permettant aux organismes de sécurité sociale d'obtenir les documents ou informations détenues par des tiers<sup>12</sup>.

Le droit de communication de l'article L. 114-19 ne s'applique pas à l'égard des administrations fiscales, ainsi qu'il résulte de l'article L. 114-20<sup>13</sup>. C'est l'article L. 114-14 qui a été mis en œuvre en l'espèce, dans le cadre des échanges automatisés qui existent avec les services fiscaux, sans demande préalable de la part de la caisse<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Article R. 114-18. Notamment des par exemple des bulletins de paye en cas de contrôle de l'employeur, cf article L. 243-12

<sup>12</sup> L'article L. 243-12 du code de la sécurité sociale leur permettait déjà d'obtenir des employeurs la communication du double des bulletins de paie.

<sup>13</sup> Une décision CE, 18 mars 2020, DEPARTEMENT DE LA LOIRE c\ P..., n° 424413, B - Rec. T. pp. 599- 603 semble juger implicitement que l'article L. 114-19 est applicable à l'égard des administrations fiscales mais en vertu de l'article L. 114-20 ne s'exerce pas à l'égard d'une liste de personnes parmi lesquelles les agents de l'administration fiscale.

<sup>14</sup> Le raisonnement serait différent sur le terrain de l'article L. 114-19. Il y aurait d'abord lieu de se demander si ces dispositions définissent de façon exhaustive et spéciale un régime spécifique de contrôle ce qui rendrait inopérantes les dispositions générales de l'article L. 114-10.

Les arguments en ce sens peuvent être surmontés.

En premier lieu, il est exact que le 1° de l'article L. 114-19 ouvre le droit de communication aux agents des organismes de sécurité sociale pour contrôler les déclarations souscrites et l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations sans préciser qu'il s'agit des agents mentionnés à l'article L. 114-10, alors qu'aux 2° et 3°, qui portent respectivement sur le recouvrement des contributions sociales et le recouvrement des indus et des créances sur succession, le texte vise des « agents de contrôle ». Mais l'examen des modifications successives de l'article L. 114-19 permet de douter qu'il y aurait une intention dans cette différence de rédaction et la version actuelle de l'article, postérieure à celle applicable au présent litige, ne précise plus au 3° qu'il doit s'agir des agents de contrôle.

En deuxième lieu, lorsqu'il a déclaré l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale conforme à la

Le contrôle n'a pas été entièrement automatisé puisqu'il a débouché sur des interventions humaines. Des agents de la CAF de Seine-et-Marne ont adressé des demandes de justification à Mme V... et ils ont tiré les conséquences de ce que les réponses apportées étaient insatisfaisantes. Mais ces agents se sont bornés à comparer les éléments déclarés par Mme V... avec les données reçues de l'administration fiscale, ce qui ne nous paraît pas entrer dans le champ de l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale. L'article L. 583-3 du même code prévoit d'ailleurs que les organismes débiteurs des prestations familiales peuvent obtenir par la voie de l'article L. 114-14 les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations familiales, sans lier cette possibilité à l'exercice d'un contrôle. Il n'en résulte pas que n'importe quel agent d'une caisse peut avoir accès aux informations reçues dans le cadre de l'article L. 114-14 puisque la législation sur la protection des données personnelles impose qu'ils y soient habilités.

Vous pourriez être gênés par le fait qu'un certain poids est attaché aux demandes de justification adressées par les organismes de sécurité sociale aux allocataires. Ne pas y répondre expose en effet ces derniers à une sanction<sup>15</sup>. Même si vous deviez juger que seuls des agents agréés et assermentés peuvent formuler ce type de demande, l'irrégularité ne rejallirait pas sur l'indu car celui-ci n'est pas fondé sur ces demandes de justification mais sur les informations recueillies légalement dans le cadre de l'article L. 114-14.

---

Constitution, dans une décision 2019-789 QPC du 14 juin 2019, le Conseil constitutionnel s'est contenté de relever que le droit de communication n'était ouvert qu'aux agents des organismes de sécurité sociale et que ces derniers étaient soumis, dans l'utilisation des données obtenues, au secret professionnel. Il n'a pas fait état d'une obligation d'agrément ou d'assermentation. Ce serait beaucoup solliciter un silence que d'en déduire que le Conseil constitutionnel a considéré que cette obligation ne s'imposait pas. Il a pu tout aussi bien réserver une question qu'il n'avait pas besoin de trancher pour conclure à la constitutionnalité de la disposition.

En dernier lieu une circulaire interministérielle n° DSS/2011/323 du 21 juillet 2011 relative aux conditions d'application du droit de communication institué aux articles L. 114-19 et suivants du code de la sécurité sociale envisage expressément que les demandes d'information fondées sur le 1° de cet article puisse être effectuées par des agents qui ne sont pas assermentés. C'est cohérent avec la pratique des caisses d'allocations familiales permettant à tout agent de procéder à un contrôle sur pièces. Pour autant, cela ne nous semble pas acceptable au regard tant de l'articulation des textes que des principes.

Le législateur a placé l'article L. 114-10 en tête du chapitre relatif au contrôle et à la lutte contre la fraude. Cela marque selon nous que les pouvoirs de contrôles prévus par les autres dispositions du chapitre ont vocation à être mis en œuvre par des agents agréés et assermentés. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs dans une décision CE, 18 février 2019, M. M... , n° 416043, B qualifié le droit de communication de moyen d'investigation instauré en vue de la réalisation de contrôles.

C'est un moyen d'investigation particulièrement intrusif puisqu'il porte atteinte à la vie privée des intéressés en permettant à la caisse d'obtenir des informations aussi révélatrices que des relevés bancaires par exemple. On peine à concevoir qu'au sein des caisses il serait possible à quiconque d'y recourir alors que dans les administrations fiscales seuls les agents de certaines catégories y sont habilités par les textes (article R\* 81-1 du LPF). L'agrément et l'assermentation nous paraissent être des garanties adaptées et nécessaires.

<sup>15</sup> Article L. 114-17 du code de la sécurité sociale

Le tribunal a donc commis une erreur de droit en déchargeant Mme Vincent de l'indu de revenu de solidarité active et de prime d'activité au motif qu'il n'était pas établi que l'agent ayant contrôlé sa situation était agréé et assermenté.

Un dernier moyen met en cause les motifs par lesquels le tribunal a jugé que la décision du 18 octobre 2018 notifiant l'indu de prime exceptionnelle de fin d'année pour 2016 était insuffisamment motivée. Comme le fait valoir le pourvoi, l'indu résultait en réalité d'une décision du 12 avril 2018 qui était parfaitement motivée, elle, de sorte que le tribunal a dénaturé les pièces du dossier.

**PCMNC à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire devant le tribunal et au rejet des conclusions des parties au titre des frais d'instance**