



## COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

SOUSSION DE LA LISTE DES QUESTIONS DANS LE CADRE DE  
L'EXAMEN DU SIXIÈME RAPPORT PÉRIODIQUE DE LA FRANCE

---

### INCOMPATIBILITÉ DES MESURES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES AVEC LE PACTE DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

CABINET DBKM AVOCATS  
AVOCATS AU BARREAU DE LYON

---

**21 MAI 2021**

## Sommaire

<b>1</b>	<b><i>Introduction</i></b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b><i>Cadre constitutionnel et juridique de l'application du Pacte (art. 2)</i></b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b><i>Mesures de lutte contre la fraude aux prestations sociales et administration de la justice (article 14)</i></b> .....	<b>3</b>
<b>3.1</b>	<b>La généralisation des sanctions pour « fraude involontaire » en violation du principe de présomption d'innocence</b> .....	<b>3</b>
<b>3.2</b>	<b>Violations de l'article 14 lors de la phase de l'enquête de contrôle</b> .....	<b>5</b>
3.2.1	Une incitation à la qualification de fraude.....	5
3.2.2	Violation du droit d'accès aux informations .....	6
<b>3.3</b>	<b>La procédure contentieuse</b> .....	<b>7</b>
3.3.1	La procédure devant le juge administratif et le juge judiciaire (pôle social) .....	7
3.3.2	La procédure devant le juge pénal.....	8
<b>3.4</b>	<b>Violation du principe de l'interdiction de la dualité des poursuites et de l'égalité des armes</b>	<b>9</b>
<b>3.5</b>	<b>Inégalité des armes entre les allocataires et les prestataires</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b><i>Protection de la vie privée et discrimination dans l'exploitation de données aux fins de contrôles de fraude</i></b> .....	<b>10</b>
<b>4.1</b>	<b>Atteintes au respect de la vie privée (articles 2 et 17)</b> .....	<b>10</b>
<b>4.2</b>	<b>Le « data mining » ou le ciblage discriminatoire dans les opérations de contrôle (articles 14 et 26 et article 2 paragraphe 1)</b> .....	<b>11</b>

## 1 Introduction

Depuis l'adoption de la loi du 13 août 2004 sur la réforme de l'assurance-maladie<sup>1</sup>, la pratique de la lutte contre les fraudes aux prestations sociales a entraîné une multiplication de comportements et décisions administratives portant atteinte à différents droits protégés par le Pacte International des Droits Civils et Politiques (PIDCP).

Si l'accès aux prestations sociales relève plus des droits économiques et sociaux, les politiques de répression des fraudes aux prestations mises en place depuis 2004 ont entraîné des pratiques répressives violant plusieurs dispositions du PIDCP.

Cette pratique, consistant à « traquer » toujours plus de personnes considérées comme percevant à tort des aides sociales, quelle que soit l'origine du trop-perçu (oubli, erreur du bénéficiaire, de l'administration ou faute), a été dénoncée en 2017 par le Défenseur des droits<sup>2</sup> dans un rapport sur les conséquences de ces politiques sur les droits fondamentaux des usagers<sup>3</sup>.

Ces abus ont été facilités par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 prévoyant une procédure de répression particulièrement sévère des actes qualifiés comme « abus de droit » ou de « fraude » en matière d'aide sociale<sup>4</sup>. Parallèlement, le décret du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes, instituait plusieurs organismes dont un Comité national de lutte contre la fraude (CNLF), une délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), ainsi que comités départementaux de lutte contre la fraude sociale (CODAF : Comités opérationnels départementaux anti-fraude)<sup>5</sup>. Depuis, ces dispositifs ont été renforcés, de même que la sévérité des contrôles animés par une logique de « suspicion d'une fraude massive de la part des bénéficiaires » d'aide sociale<sup>6</sup>.

Cette contribution se fonde sur les résultats de l'étude du Défenseur des droits ainsi que sur des cas individuels de justiciables défendus par le Cabinet DBKM devant les juridictions judiciaires et administratives.

L'étude des pratiques des administrations montre qu'au nom de la répression des fraudes aux allocations sociales, de nombreux manquements répétés aux obligations de l'État et notamment : les articles 14, 17 et 26 du Pacte lus seuls et conjointement avec les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 2 concernant les obligations générales des États parties.

---

<sup>1</sup> Loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie.

<sup>2</sup> L'article 71-1 de la Constitution de 1958 a chargé le Défenseur des droits de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

<sup>3</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », Rapport, Septembre 2017, p. 8, (disponible en ligne <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2017/09/lutte-contre-la-fraude-aux-prestations-sociales-a-quel-prix-pour-les-droits-des>)

<sup>4</sup> Loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, art. 108.

<sup>5</sup> Décret n°2008-371 du 18 avril 2008

<sup>6</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p. 8.

## **2 Cadre constitutionnel et juridique de l'application du Pacte (art. 2)**

1. *Fournir des renseignements sur les mesures adoptées en vue de garantir l'application des dispositions du Pacte dans l'ordre juridique interne de l'État partie et de faire connaître le Pacte aux avocats, aux juges et aux magistrats afin de faciliter, le cas échéant, son invocation ou son application par les cours et tribunaux de l'État partie*
2. *Indiquer si les dispositions du Pacte peuvent être invoquées par les justiciables dans les contentieux devant les juridictions administratives et judiciaires, de même qu'auprès des organismes publics chargés de la mise en œuvre des politiques publiques afin de protéger les droits des personnes sous le Pacte*

## **3 Mesures de lutte contre la fraude aux prestations sociales et administration de la justice (article 14)**

Dans son Observation générale n° 32 concernant l'article 14 du pacte (ci-après « Observation générale n° 32 »), le Comité a rappelé que « la garantie générale de l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice » s'applique, « quelle que soit la nature de la procédure engagée »<sup>7</sup>.

En ce qu'elle vise à assurer la bonne administration de la justice, cette garantie s'applique tant aux juridictions administratives que judiciaires, et tant aux phases contentieuses que précontentieuses<sup>8</sup>. Or, les pratiques des organismes prestataires de services et de l'administration en matière de lutte contre la fraude contreviennent à plusieurs principes consacrés dans l'article 14 lu seul et en conjonction avec l'article 2.

Nous entendons par « organismes chargés de la délivrance des prestations sociales » ou « organismes prestataires de services » les organismes chargés d'une mission de protection sociale dont les caisses d'allocations familiales (CAF), d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), du régime social des indépendants (RSI), d'assurance maladie (CPAM), ou les agences de Pôle emploi<sup>9</sup>.

### **3.1 La généralisation des sanctions pour « fraude involontaire » en violation du principe de présomption d'innocence**

Depuis les réformes de 2004, les organismes chargés de la délivrance des prestations sociales ont été dotés de larges pouvoirs de contrôle et de sanction des fraudes aux prestations sociales. Ces dernières sont définies comme « une déclaration ou manœuvre réalisée de mauvaise foi dans le but d'obtenir des prestations indues de la part des organismes de protection sociale »<sup>10</sup>.

À ce titre, les articles L. 5426-5 du Code du travail, L. 262-52 du Code de l'action sociale et des familles et R. 147-6 du Code de la sécurité sociale relatifs, respectivement, aux

---

<sup>7</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32 « Article 14. Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable », UN. Doc CCPR/C/GC/32, 23 août 2007, ci-après « Observation générale n° 32 », par. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 2.

<sup>9</sup> Code du travail, art. L. 5312-1 : « Pôle emploi est une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière [...] ».

<sup>10</sup> Code de la sécurité sociale, art. L. 114-16-2.

allocations chômage, au revenu de solidarité active (RSA) et aux prestations de la branche maladie donnent la possibilité aux organismes tels que les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et les collectivités locales de mener des enquêtes administratives et de sanctionner les prestataires « fraudeurs ».

Ainsi, selon l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles :

*« La fausse déclaration ou l'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du revenu de solidarité active est passible d'une amende administrative prononcée et recouvrée dans les conditions et les limites définies, en matière de prestations familiales [...] ».*

Toutefois, les organismes sociaux adoptent une définition particulièrement large de la fraude dès lors que les informations fournies par un allocataire pour obtenir des prestations s'avèrent inexactes, incomplètes ou inexistantes après un contrôle. Or, le système des prestations sociales en France étant fondé sur une procédure déclarative, il arrive plus souvent que les bénéficiaires aient touché les prestations par erreur ou par oubli de déclaration, sans ceux-ci n'aient eu l'intention de tromper l'organisme social.

De plus, l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, prévoyant les sanctions applicables, assimile les erreurs et oublis à la fraude, sans qu'il soit nécessaire pour le contrôleur de rapporter la preuve d'une intention de frauder de l'allocataire. Selon cet article en effet :

*« I. – Peuvent faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné :*

*1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée ;*

*2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée [...] ».*

Sous la pression de la politique « du chiffre » dans la répression des fraudes aux aides sociales, les contrôles se sont multipliés, laissant « peser un soupçon de fraude généralisée de la part des allocataires de minima sociaux »<sup>11</sup>.

Un nombre croissant de personnes vulnérables ont ainsi fait l'objet de sanctions pécuniaires, administratives ou judiciaires et, parfois, pénales sans qu'elles aient eu l'intention de commettre une fraude. L'application de cet article de manière systématique englobe donc, sous une même qualification juridique de « fraude », les actes involontaires résultant de la méconnaissance des règles applicables à l'octroi des prestations et de leur complexité, qualifiée avec l'oxymore de « fraude involontaire » par le Ministère des affaires sociales et de la santé<sup>12</sup>.

Les effets de ces politiques ont été qualifiés par le Défenseur des droits de « dramatiques » et « susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité devant les

---

<sup>11</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p. 23.

<sup>12</sup> Réponse ministérielle à la question écrite n°97736, publiée au JO le 22/11/2016, p.9598.

services publics, à celui de dignité de la personne ou encore au principe du contradictoire »<sup>13</sup>.

3. *Indiquer les mesures prises afin de donner effet utile à la recommandation du Défenseur des droits de « modifier les dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude sans lequel aucune pénalité ne peut être infligée »*<sup>14</sup>

### **3.2 Violations de l'article 14 lors de la phase de l'enquête de contrôle**

Les enquêtes de contrôles ouvertes par les organismes de protection sociale peuvent résulter soit de la transmission d'informations de la part d'autres organes administratifs ayant une « suspicion » de fraude à l'encontre d'un allocataire ; soit d'une enquête auprès des bénéficiaires à travers la demande de pièces complémentaires ou les contrôles inopinés à leurs domiciles<sup>15</sup>.

Les agents chargés de ces contrôles bénéficient d'un agrément ministériel et sont assermentés devant le tribunal d'instance, ce qui leur confère « qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire »<sup>16</sup>. Dans le cadre du RSA, géré par les Conseils Départementaux, si les agents de ces collectivités locales peuvent être habilités à réaliser des contrôles, ils ne sont en revanche pas assermentés. En conséquence, ces agents ne peuvent, en théorie, exiger des pièces de la part des allocataires ou établir des procès-verbaux.

En pratique, selon l'enquête du Défenseur des droits, certains Conseils départementaux ont néanmoins, dans le cadre de contrôles à grande échelle, demandé à leurs agents de solliciter directement des bénéficiaires du RSA afin que ceux-ci fournissent des justificatifs. Plus grave encore, pour obtenir de telles informations, certaines collectivités ont suspendu le versement du RSA à des allocataires, conditionnant sa reprise à la production des documents demandés, en violation du respect d'une procédure contradictoire. En outre, l'incitation à qualifier les situations de fraudes entraîne les agents à rejeter de manière répétée et arbitraire, lors de la procédure d'enquête, la production par les allocataires de pièces prouvant leur bonne foi et justifiant le maintien du droit à prestation<sup>17</sup>.

#### **3.2.1 Une incitation à la qualification de fraude**

La notion de fraude suppose l'existence d'une intention, c'est-à-dire un acte commis de mauvaise foi dans le but d'obtenir des prestations sociales indues. Or, les textes applicables donnent entière liberté à l'organisme prestataire dans la qualification d'une situation de « fraude » et dans la punition des allocataires, sans qu'il ne leur soit nécessaire de prouver une intention frauduleuse.

---

<sup>13</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p. 8.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 14, Recommandation n°1

<sup>15</sup> Articles L. 114-9 à L. 114-22-1 du code de la sécurité sociale, L. 133-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles et L. 5312-13-1 du code du travail.

<sup>16</sup> Article L. 114-10 du code de la sécurité sociale

<sup>17</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p. 23.



Ainsi, les organismes de protection sociale utilisent cette notion de manière quasi systématique, poussés en cela par des politiques « du chiffre » qui figurent en toutes lettres dans la Convention d'objectifs et gestion (COG) signée entre l'État et la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF)<sup>18</sup>. Les allocataires n'ont, ni accès aux informations utilisées par les organismes pour les accuser de fraude, ni la possibilité de contester de manière effective les sanctions administratives et, potentiellement, pénales, qui peuvent en découler.

Le Défenseur des droits a d'ailleurs souligné que les objectifs chiffrés de détection des fraudes imposés par l'État aux organismes de protection sociale ont eu pour effet de les inciter à qualifier d'actes frauduleux ce qui relevait de l'erreur ou de l'oubli non intentionnel<sup>19</sup>. Enfin, fait particulièrement préoccupant, les contrôleurs reçoivent une prime d'intéressement calculée en fonction de leurs performances dans la détection des fraudes<sup>20</sup>.

### 3.2.2 Violation du droit d'accès aux informations

En pratique, certains allocataires ne sont pas prévenus des contrôles effectués et ne sont informés que « *a posteriori* », de la décision unilatéralement prise à leur encontre. Concrètement, ils reçoivent une notification sommaire de dette indiquant qu'ils se sont rendus coupables de fraude et enjoignant aux allocataires de rembourser les sommes prétendument indues. La plupart du temps, ces décisions ne mentionnent pas davantage les dispositions légales qu'elles mettent en œuvre que les éléments de fait sur lesquels elles reposent. Toujours, ces décisions sont dépourvues de la moindre modalité de calcul de l'indu. Pour ces raisons, les allocataires sont ainsi placés dans l'impossibilité de pouvoir se défendre utilement.

En outre, afin d'accéder aux éléments tels que les rapports d'enquête ou autres informations utilisés par l'organisme, l'allocataire doit effectuer une procédure écrite auprès de la Commission Accès aux Documents Administratifs (CADA) qui dispose d'un délai d'un mois pour répondre<sup>21</sup>. Il faut préciser que ce recours devant la CADA constitue un préalable obligatoire à tout recours contentieux (article L. 342-1 du Code des relations entre le public et l'administration). Or, non seulement les recours des allocataires demeurent souvent sans réponse, mais, plus problématique encore, le délai accordé par le prestataire de services sociaux pour formuler des observations dans le cadre d'une procédure précontentieuse est également d'un mois<sup>22</sup> à compter de la notification. Cette situation place ainsi l'allocataire dans l'impossibilité pratique de contester utilement la décision de l'administration dans les délais impartis.

L'allocataire se retrouve dans une impasse. Il ne peut contester la décision de qualifier la situation de fraude en l'absence des éléments qui ont permis à l'administration

---

<sup>18</sup> COG 2018-2022, p. 95, (disponible en ligne <https://www.caf.fr/presse-institutionnel/qui-sommes-nous/textes-de-referance/convention-d-objectifs-et-de-gestion>)

<sup>19</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p. 23.

<sup>20</sup> Jean-Louis TAUZIN, directeur de la prévention, de la lutte contre la fraude et des affaires sensibles à Pôle emploi, Rapport d'activité, Direction de la prévention, de la lutte contre la fraude et des affaires sensibles, Pôle emploi, 2014, p. 3, cité par Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p.15.

<sup>21</sup> Code des relations entre le public et l'administration, Articles L341-1 à R341-17

<sup>22</sup> Article L123-1 du code des relations entre le public et l'administration et article L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale.

d'arriver à cette conclusion, en violation de l'article 14 lu seul et en conjonction avec l'article 2 paragraphe 3 du Pacte.

En leur reconnaissant un pouvoir d'enquête avec des prérogatives étendues d'accès aux fichiers personnels des allocataires, l'administration a donné aux organismes prestataires un véritable pouvoir d'enquête et de sanction sans les soumettre aux principes fondamentaux découlant de l'article 14 du Pacte. Comme souligné par le Comité, le paragraphe 1 de l'article 14 garantissant le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice, « ne s'applique pas seulement aux tribunaux et aux cours de justice visés dans la deuxième phrase de ce paragraphe de l'article 14 ; elle doit également être respectée par tout organe exerçant une fonction juridictionnelle »<sup>23</sup>. Il en va de même pour le principe du contradictoire ou de l'égalité de moyens (« égalité des armes »), et l'interdiction des discriminations (article 2 paragraphe 1)<sup>24</sup>.

En l'occurrence, les pratiques adoptées par les organismes prestataires afin de maximiser toujours plus les résultats chiffrés de la lutte contre la fraude ont pour effet immédiat et systématique d'ignorer les principes fondamentaux posés dans l'article 14 du Pacte lui seul et en conjonction avec l'article 2 du Pacte.

Enfin, l'ajout, par ailleurs très récent<sup>25</sup>, des termes « sauf en cas de bonne foi de la personne concernée » à l'article L114-17 du code de la sécurité sociale est susceptible d'être privé de toute portée pratique et effet utile si les organismes de protection sociale persistent à écarter les garanties de l'article 14 du pacte lors de la phase de l'enquête de contrôle.

4. *Indiquer les mesures prises pour faciliter les recours contre les décisions de sanction administratives des usagers des prestations sociales directement auprès du juge administratif.*
5. *Indiquer les mesures prises pour assurer la conformité des enquêtes de contrôle des organismes de prestations sociales aux principes de l'article 14 et de l'article 2 paragraphe 3 du Pacte, notamment le droit d'accès aux informations utilisées par les agents de contrôle*

### 3.3 La procédure contentieuse

Lorsque les contrôles aboutissent à la conclusion de la commission d'une fraude, l'allocataire s'expose à des poursuites devant trois juridictions : administrative, judiciaire (sociale) et pénale, et possiblement de manière simultanée.

#### 3.3.1 La procédure devant le juge administratif et le juge judiciaire (pôle social)

Lorsque les contrôles établissent qu'il y a eu fraude, les organismes prestataires réclament les sommes perçues « indûment » et peuvent en outre sanctionner l'allocataire de deux manières principales : d'abord, en suspendant ses droits aux

---

<sup>23</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32, *op.cit.* par 7, citant Communications n° 1015/2001, Perterer c. Autriche, par. 9.2 (procédure disciplinaire contre un fonctionnaire) ; et n° 961/2000, Everett c. Espagne, par. 6.4 (extradition).

<sup>24</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32, *op.cit.*, par. 8.

<sup>25</sup> Article 88 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, consécutif à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018



prestations ou en le radiant du bénéficiaire de celles-ci ; ensuite, en prononçant à son encontre une amende dite administrative.

Dans ces cas, le juge est chargé de connaître des litiges entre l'administration et les administrés et sera donc chargé de connaître des recours des allocataires. Or, en l'absence de contradictoire durant la phase d'enquête, et en l'absence d'accès au dossier de contrôle pour les allocataires, ces derniers se trouvent en position défavorable face à l'administration devant le juge administratif. Ce dernier se fonde à titre principal sur le rapport d'enquête de l'agent de contrôle, ce dernier étant assermenté et ses conclusions faisant donc foi.

Or, le respect de l'article 14 impose à l'administration d'assurer en vertu du principe de l'égalité des armes, à minima, l'accès des allocataires à leur dossier dès le début de la procédure d'enquête, de telle manière à ce que ces derniers puissent fournir des éléments en leur faveur.

6. *Indiquer les mesures prises pour assurer l'impartialité de la juridiction administrative dans les cas de contentieux sociaux, notamment les mesures prises pour assurer l'égalité des armes entre l'administration et les administrés*

### 3.3.2 La procédure devant le juge pénal

En vertu de l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale, dès lors qu'un cas de suspicion de fraude dépasse un certain montant de prestations versées indument<sup>26</sup>, les organismes ont l'obligation de soumettre les cas de « fraude » détectés à l'attention du procureur de la République, lequel décide alors de l'opportunité des poursuites pénales. Selon les chiffres cités par le Défenseur des droits, le Parquet engagerait des poursuites pénales en matière de suspicions de fraudes allocations familiales dans 50 % des cas portés à sa connaissance<sup>27</sup>.

Avant de poursuivre, le juge pénal doit vérifier que la personne mise en cause a bien commis l'infraction de fraude en vérifiant s'il y a bien eu omission de déclaration d'informations (*actus reus*) et si la personne a bien eu une intention frauduleuse (*mens rea*).

Or, les éléments pris en compte par le juge pénal au moment de décider des poursuites se limitent à celles qui lui ont été transmises par l'administration qui se fonde elles-mêmes sur une définition particulièrement large de la fraude et qui n'implique pas l'existence d'un élément intentionnel frauduleux. Le juge pénal ne dispose donc que d'un dossier d'enquête administrative, menée « à charge » par le contrôleur et sans avoir permis à l'allocataire d'être informé des motifs et éléments de preuve à son encontre, en violation du principe du contradictoire et de la présomption d'innocence.

En l'absence de respect du principe de contradictoire durant l'enquête de contrôle, les allocataires se trouvent souvent dans l'impossibilité de produire des preuves à décharge du fait du temps passé entre l'enquête et les poursuites. En effet, notamment, certains courriers et messages des organismes prestataires, qui ne sont disponibles que sur le compte individualisé en ligne *Caf.fr*, sont en pratique effacés par

---

<sup>26</sup> En 2017, ces montants sont fixés à 13 076 euros pour la branche retraite et à 26 152 euros pour les autres branches, chiffres cités par Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p24

<sup>27</sup> *Ibidem*.

l'administration à des délais variables, de six à vingt-trente mois, ce qui pose un problème de déperdition des preuves et d'inégalité des armes.

Ces pratiques constituent une violation du droit à toute personne faisant l'objet « d'une accusation en matière pénale, ou dont les droits et obligations de caractère civil sont contestés, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi »<sup>28</sup>.

7. *Indiquer les mesures prises pour assurer l'impartialité des poursuites pénales pour fraude aux prestations sociales, notamment en excluant les éléments de preuve de l'administration auxquelles l'administré n'a pas eu accès durant la phase précontentieuse*
8. *Indiquer les mesures prises pour assurer de manière effective et immédiate aux bénéficiaires l'accès aux informations détenues par l'administration les concernant, notamment dans le cadre de suspicions de fraudes*

### **3.4 Violation du principe de l'interdiction de la dualité des poursuites et de l'égalité des armes**

La possibilité pour un allocataire reconnu responsable de « fraude » sur simple constatation d'un organisme de prestation sociale peut donner lieu à des procédures distinctes pour les mêmes faits devant trois juridictions : administrative, judiciaire (sociale) et pénale. Or, le paragraphe 7 de l'article 14 interdit la dualité de poursuites pour une même infraction, comme garantie du droit de toute personne « de ne pas être poursuivie ou punie de nouveau en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été condamnée ou acquittée par une décision définitive ».<sup>29</sup>

9. *Expliquer en quoi la possibilité que les allocataires, simultanément à une procédure contentieuse devant le juge administratif, soient poursuivis pour fraude devant le juge pénal pour les mêmes faits ne contreviendrait pas à l'interdiction de la dualité de poursuite.*

### **3.5 Inégalité des armes entre les allocataires et les prestataires**

Qu'il s'agisse des procédures contentieuses devant le tribunal administratif ou judiciaire, l'absence de contradictoire durant toute la phase de l'enquête entraîne une inégalité des armes entre les allocataires et les organismes prestataires. Comme l'a souligné le Comité dans son Observation générale sur l'article 14, « le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice garantit aussi l'égalité des armes »<sup>30</sup>. Le principe de l'égalité veut également que chaque partie ait la possibilité de contester tous les arguments et preuves produits par l'autre partie<sup>31</sup>.

De plus, le Comité a précisé que la notion englobe « non seulement les procédures visant à déterminer le bien-fondé de contestations sur les droits et obligations relevant

---

<sup>28</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32., *op.cit.*, par. 3.

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> Communication n° 1086/2002, Weiss c. Autriche, par. 9.6. Pour un autre exemple de violation du principe d'égalité de moyens, voir communication n° 223/1987, Robinson c. Jamaïque, par. 10.4 (ajournement d'audience).

<sup>31</sup> Communications n° 846/1999, Jansen-Gielen c. Pays-Bas, par. 8.2; et n° 779/1997, Äärelä et Näkkäläjärvi c. Finlande, par. 7.4.

du domaine des contrats, des biens et de la responsabilité civile en droit privé», mais également « les procédures concernant des concepts équivalents en droit administratif, tels que (...) l'octroi de prestations sociales »<sup>32</sup>.

Dans les procédures de contrôle et de sanction de la lutte contre la fraude, ces principes sont virtuellement inexistantes et laissent peu de chances à l'allocataire de se défendre. En effet, par principe, les conclusions des contrôleurs assermentés font foi jusqu'à preuve du contraire, ce qui signifie que c'est à l'allocataire de prouver sa bonne foi. La production de telles preuves est d'autant plus difficile que l'enquête initiale a été menée uniquement à charge, que l'accès au dossier a été retardé et limité et que les faits sont souvent antérieurs de plusieurs années.

Enfin, l'exigence d'impartialité implique que « les juges ne doivent pas laisser des partis pris ou des préjugés personnels influencer leur jugement, ni nourrir d'idées préconçues au sujet de l'affaire dont ils sont saisis, ni agir de manière à favoriser indument les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre »<sup>33</sup>. Or, le fait que les juges, tant dans le contentieux administratif, social que pénal, se fondent sur les conclusions de l'agent de contrôle dans leurs décisions contrevient fondamentalement à ce principe. L'absence d'impartialité découle de la posture même du contrôleur qui part du principe de l'existence d'une fraude dès lors que les informations fournies par l'allocataire sont incomplètes ou inexactes, alors même qu'il s'agit d'une législation particulièrement complexe que les organismes prestataires peinent eux-mêmes à maîtriser.

10. *Indiquer si des mesures sont prévues pour réformer le système de répression des fraudes aux allocations sociales de telle manière à la rendre conforme aux principes de l'article 14 et de l'article 2 du Pacte, y compris le principe de la présomption d'innocence, de l'interdiction de la dualité des poursuites, de l'égalité des armes et de l'exigence d'impartialité des juges.*

11. *Indiquer les mesures prises pour donner effet aux recommandations du Défenseur des droits de « Renforcer la formation des agents chargés du contrôle en insistant sur le cadre procédural contradictoire, les règles déontologiques afférentes à la fonction de contrôleur, leurs droits et devoirs et ceux des usagers et sur les règles de rédaction d'un procès-verbal »*

12. *Indiquer les mesures prises afin de donner effet aux recommandations du Défenseur des droits de « diffuser des instructions rappelant l'obligation d'assurer le principe du contradictoire avant toute qualification frauduleuse des indus et le prononcé d'une pénalité »*

## **4 Protection de la vie privée et discrimination dans l'exploitation de données aux fins de contrôles de fraude**

### **4.1 Atteintes au respect de la vie privée (articles 2 et 17)**

Le Défenseur des droits a souligné dans son rapport que les agents des organismes prestataires chargés du contrôle sont, dans le cadre de leurs missions, habilités à demander des informations directement auprès des établissements bancaires et de

---

<sup>32</sup> Communication n° 454/1991, Garcia Pons c. Espagne, par. 9.3.

<sup>33</sup> Communication n° 387/1989, Karttunen c. Finlande, par. 7.2.

crédit, des employeurs, des fournisseurs d'énergie, ou encore des opérateurs de téléphonie<sup>34</sup>. De plus, les agents de contrôle exercent ces prérogatives particulièrement larges et intrusives sans que le secret professionnel ou bancaire ne puisse leur être opposé.

13. *Indiquer les mesures prises pour informer les bénéficiaires de la possibilité d'accès à leurs données personnelles aux fins de contrôle avant l'attribution de la prestation*

14. *Indiquer les mesures prises pour garantir le respect du droit à la vie privée des bénéficiaires d'allocations*

Aux sanctions administratives et pénales encourues par les allocataires reconnus comme « fraudeur » par les contrôleurs des organismes de prestations sociales a pu s'ajouter la mise en place d'un fichier nommé « base nationale des fraudes ». Si cette base a été supprimée à compter du 14 septembre 2018, son mode de fonctionnement doit néanmoins être rappelé : d'une part, la simple suspicion de fraude suffisait à entraîner un fichage des allocataires en son sein ; en outre, les organismes de prestations sociales n'avaient pas l'obligation légale d'informer les personnes de leur inscription dans le fichier<sup>35</sup>.

L'inscription dans le fichier, en général pour une période de trois ans, s'effectuait ainsi avant même que la personne ne puisse contester les accusations de fraude et donc, en l'absence totale de contradictoire. L'inscription dans ce fichier emportait ainsi des conséquences lourdes, le nom des personnes en cause étant ensuite communiqué à l'ensemble des autres organismes de Sécurité sociale. Si les sauvegardes informatiques de cette base ont été effacées, rien ne permet de s'assurer que cette suppression ait permis la modification en conséquence du profil des allocataires concernés. En effet, selon le nombre d'occurrences de « fraude » renseigné, ces derniers se voient assigner un code permettant de déterminer s'il s'agit du premier, deuxième, troisième, etc. cas de « fraude ».

15. *Indiquer les mesures techniques prises pour que l'effacement des sauvegardes informatiques de la Base nationale des fraudes ait également conduit à la remise à zéro (« reset ») du profil des allocataires qui y étaient inscrits.*

#### **4.2 Le « data mining » ou le ciblage discriminatoire dans les opérations de contrôle (articles 14 et 26 et article 2 paragraphe 1)**

Une des pratiques les plus problématiques adoptées dans les politiques de lutte contre la fraude aux prestations sociales est celle des contrôles diligentés sur la base du « data mining », lequel joue une part croissante, et désormais majoritaire, dans le déclenchement des contrôles<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p.19 ; CSS, art. L. 114-19, L. 114-21 et lettre-circ. n°DSS 2011/323 du 21 juillet 2011 relative aux conditions d'application par les organismes de Sécurité sociale du droit de communication institué aux art. L. 114-19 et suivants du code de la Sécurité sociale.

<sup>35</sup> La délibération n° 2011-012 du 13 janvier 2011 de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés se contentant de préconiser une telle information

<sup>36</sup> En 2011, 23 % des contrôles faisaient suite à un signalement issu du *data mining*, contre 63 % en 2016. Source : CNAF, données de gestion, dans « Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre », Vincent DUBOIS, Raisons d'agir, avril 2021, p. 258.

Ce procédé permet de croiser et d'exploiter des données personnelles des usagers de manière prédictive afin de déterminer la probabilité qu'un allocataire fraude. Or, le croisement des données est fondé sur des techniques algorithmiques basées sur plusieurs variables prédéfinies par l'administration. L'objectif est ainsi de « cibler » les personnes considérées comme « les plus susceptibles » de frauder<sup>37</sup>. Les critères adoptés sont loin d'être objectifs et s'avèrent discriminatoires.

Ainsi, une lettre circulaire interne à la CNAF n° 2012-142 du 31 août 2012 recommande notamment de « cibler [er] les personnes nées hors de l'Union européenne » de sorte que, lors des contrôles, l'origine non européenne devient un « facteur de risque »<sup>38</sup>. Le statut social entre également en compte dans de tels facteurs. En effet, le Défenseur des droits a relevé que « l'absence ou l'irrégularité d'emploi et l'absence ou la faiblesse de ressources » sont considérés comme des facteurs de risque générant des « alertes *data mining* ». En d'autres termes, plus un bénéficiaire de prestations sociales se trouve dans une situation précaire, plus il a de chances de faire l'objet d'un contrôle.

De telles pratiques nient le droit à l'égalité dans l'accès à l'administration de la justice à des personnes en raison de leurs nationalité, origine ethnique ou statut social en violation de l'article 14 et 26 lus seuls et en conjonction avec l'article 2 paragraphe 1. En tout état de cause, l'État partie ne saurait justifier ces pratiques sur le fondement de motifs objectifs et raisonnables.

L'usage de ces critères discriminatoires crée ainsi une surreprésentation tant des populations d'origine étrangères que des allocataires les plus pauvres au sein des « fraudeurs ».

Enfin, comme souligné par le Défenseur des droits dans son rapport, ces pratiques renforcent les préjugés entretenus par certains à l'égard de la population étrangère, accusée d'être attirée avant tout par la protection sociale offerte par la France<sup>39</sup>.

Il faut rappeler à cet égard que les obligations découlant du Pacte en général et de l'article 2 en particulier « s'imposent à tout État partie considéré dans son ensemble. Toutes les autorités de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local –, sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie »<sup>40</sup>.

*16. Indiquer les mesures prises pour mettre fin à la pratique du « data mining » dans la lutte contre la fraude aux prestations sociales, qui ciblent de manière discriminatoire les populations d'origine étrangères et les plus pauvres.*

*17. Indiquer si des mesures ont été prises pour mettre en place des contrôles aléatoires, comme préconisées par le Défenseur des droits, afin d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires de prestations sociales.*

---

<sup>37</sup> Note de la DNLF, [http://www.economie.gouv.fr/files/files/DNLF/fichier\\_data\\_mining\\_joint.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/DNLF/fichier_data_mining_joint.pdf), 14 janvier 2014, p.3.

<sup>38</sup> Lettre-circ. CNAF n°2012-42 « Modifications apportées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 en matière de fraude – Plan national de lutte contre la fraude », août 2012, p. 41.

<sup>39</sup> Défenseur des droits de la République française, « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? », *op.cit.*, p.20.

<sup>40</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 31 [80] La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 26 mai 2004

# NOTRE CABINET

*" Notre vocation est de défendre les citoyens  
et les entreprises face à l'administration."*

Nos avocats ont obtenu **plus de 1700 jugements** partout en France.

En **Métropole et Outremer**, nous intervenons devant les Tribunaux administratifs, les Pôles sociaux des Tribunaux judiciaires et les Cours (administratives) d'appel.

Nos dossiers ont donné lieu à des **arrêts de principe** du **Conseil d'État**, de la **Cour de Cassation** et du **Conseil constitutionnel**.

Nous agissons contre les **CAF**, les **Départements** et le **Trésor Public**.

Nous défendons les personnes votre dossier sur la forme (vices de forme et de procédure) et sur le fond (vos droits aux prestations).

## LES AVOCATS

**DAVID BAPCERES**

**Avocat associé**

Mail : [db@dbkm-avocats.com](mailto:db@dbkm-avocats.com)  
Port. : 06.15.53.16.33  
Fax : 04.72.04.49.58

**KRIS MOUTOUSSAMY**

**Avocat associé**

Mail : [km@dbkm-avocats.com](mailto:km@dbkm-avocats.com)  
Port. : 06.75.78.12.25  
Fax : 04.72.04.49.58

## NOUS CONTACTER

Cabinet DBKM Avocats  
Avocats au Barreau de Lyon  
20 B boulevard Eugène Deruelle  
69 432 Lyon cedex 03

## SUIVRE NOS ACTIONS



@DbkmAvocats



@dbkm\_avocats



<https://dbkm-avocats.com/>