

TABLE DES MATIÈRES

Préface.....	11
Sommaire.....	13
Liste des principales abréviations.....	15
Introduction générale	19
I. Une fraude circonscrite à la protection sociale obligatoire	20
II. Les enjeux de la lutte contre la fraude	28
A. Les enjeux politiques de la lutte contre la fraude	28
1. La fraude sociale fissure la solidarité.....	29
2. La lutte contre la fraude renforce la solidarité.....	32
B. L'enjeu économique de la fraude	36
1. La déstabilisation financière du système	37
a) L'enjeu de la fraude aux prestations des professionnels.....	39
b) La fraude en bande organisée.....	41
c) Les fraudes individuelles des bénéficiaires	42
2. La légitimation de la lutte contre la fraude sociale par ses résultats...	45
III. La compréhension du phénomène de fraude	47
A. Les ressorts de la fraude.....	48
1. Les causes subjectives de la fraude	48
a) L'asymétrie informationnelle	48
b) La rationalité du fraudeur	51
2. Les causes systémiques de la fraude.....	55
B. Vers un droit équilibré de la fraude sociale ?.....	59
1. De nouvelles institutions opérationnelles.....	59
2. Le renouvellement des prérogatives antifraude des organismes	60

PREMIÈRE PARTIE

L'APPRÉHENSION DE LA FRAUDE SOCIALE

Titre I

Des contours évasif

Chapitre I. Une notion spécifique ?	73
Section 1. Une fraude à la loi au regard du droit commun	74
I. La fraude au détachement, une fraude à la loi française par le jeu du droit communautaire	80
A. Le formulaire A1, un moyen licite et efficace ?	81

B. L'intention d'éluder l'obligation de paiement des charges sociales	88
II. La fraude sociale, une fraude à la loi par le jeu du droit interne	92
Section 2. Un avatar des fraudes spéciales en droit public	98
I. La fraude sociale, une copie de la fraude fiscale ?	99
A. Les critères de la fraude fiscale	99
B. La fraude sociale, une transposition de la fraude fiscale ?	102
II. La fraude sociale, une fraude aux actes administratifs ?	107
A. La notion d'acte obtenu par fraude en droit public	107
B. L'assimilation partielle des notions d'actes obtenus par fraude et de fraude sociale	109
Conclusion du Chapitre I	117
 Chapitre II. Une définition nécessaire	 119
Section 1. La justification d'une définition unitaire	120
I. L'indifférence des moyens frauduleux	121
II. La place de l'intention	123
A. La condition d'intention	124
1. La condition d'intention en matière de fraude aux cotisations : l'exemple du travail dissimulé	125
a) Une intention exigée	125
b) Une intention présumée devant la chambre civile ?	126
2. L'intention : une condition maintenue en matière de fraude aux prestations ?	131
a) Un agissement intentionnel requis	131
b) Un élément intentionnel non requis dans les branches familles et vieillesse ?	134
B. Le contenu de l'intention	138
1. Des interprétations variables selon les chambres compétentes : l'exemple du travail dissimulé	139
2. Des interprétations variables au sein d'une même juridiction	141
a) Une appréciation variable de l'intention par les juges répressifs ..	141
b) Un constat identique devant les juges civils	144
III. La prise en compte des finalités	146
A. Une recherche convergente d'avantages pécuniaires injustifiés	147
1. Un avantage à caractère pécuniaire	147
2. Un avantage injustifié	150
B. Des préjudices financiers violant le principe de solidarité	152
1. Un préjudice matériel direct	152
a) La fraude sociale, une faute génératrice d'un préjudice direct ..	152
b) La fraude sociale, une faute spéciale en droit de la protection sociale	155
2. Une violation du principe de solidarité	157
3. Une suggestion de définition unifiée de la fraude sociale	158

Section 2. La pertinence d'une définition unitaire.....	159
I. La pertinence au regard de la cohérence et de la sécurité juridique	160
A. La disharmonie du traitement d'un agissement unique.....	160
B. Les risques d'incohérence : l'exemple des procédures de surendettement des particuliers	161
II. La pertinence au regard des notions connexes.....	164
A. La fraude sociale, l'erreur et l'indu	165
1. La fraude et l'erreur en droit de la protection sociale	166
2. La fraude sociale et l'indu en droit de la protection sociale.	168
B. La fraude sociale, l'abus de droit et le travail illégal : des notions apparentées?	170
1. L'abus de droit, une fraude sociale.....	171
2. Le travail illégal, une catégorie distincte de la fraude sociale.....	174
Conclusion du Chapitre II.....	179
Conclusion du titre I.	181

Titre II

Une répression composite

Chapitre I. L'adaptation de la réponse pénale	187
Section 1. L'aggravation de la répression pénale	189
I. L'aggravation partielle de la répression des fraudes aux cotisations.....	190
A. Une aggravation focalisée sur la fraude à l'assujettissement	191
1. L'augmentation successive des peines encourues pour travail dissimulé	191
2. L'élargissement du délit de travail dissimulé	195
3. Le refus d'affiliation : un travail dissimulé ?	199
B. Une correctionnalisation des fraudes au paiement des cotisations à envisager ?	201
1. Une répression insuffisante non compensée par la responsabilisation des tiers.....	202
a) Une répression insuffisante	202
b) Une insuffisante répression compensée par l'implication des tiers ?	203
2. Vers un délit commun de fraude sociale	208
II. L'aggravation généralisée de la répression des fraudes aux prestations.....	210
A. L'abandon progressif d'une répression spécifique	211
1. L'inadaptation d'une répression spécifique	211
2. La LFSS pour 2006, un tremplin vers la sévérité ?	214
B. Le durcissement homogène de la répression par le retour au droit pénal général	218
1. Une réforme dictée par un impératif d'égalité	219
2. Une aggravation adaptée à la protection des finances sociales ?.....	221

a) Les infractions de faux et d'escroquerie aggravée.	222
α) La nouvelle infraction générale des fraudes aux prestations...	222
β) La fraude aux prestations, une nouvelle circonstance aggravante de l'escroquerie	226
b) La pertinence de la généralisation des peines d'emprisonnement pour la protection des finances.....	228
α) Les apports du recours à la garde à la vue	229
β) L'optimisation de la protection des finances sociales	230
Section 2. L'effectivité de la répression pénale	232
I. Des poursuites pénales encouragées.....	233
A. Des poursuites imposées	233
1. Le caractère impératif des poursuites.....	234
2. Le forçage de l'action publique par la constitution de partie civile ..	235
B. Des arguments financiers exclus.....	236
C. Des conditions originales de recevabilité de l'action civile	237
1. La singularité du pouvoir de substitution des organismes nationaux.	238
a) La distinction des actions par voie d'intervention des subrogés ..	239
b) Une assimilation aux actions exercées <i>ut singuli</i> ?	240
2. Les apports du pouvoir de substitution	242
II. Des règles de prescription favorables à l'apurement des comptes.....	244
A. Les aménagements des règles de prescription en matière de fraude aux cotisations	244
1. Le report légal du point de départ de la prescription de l'action publique	244
2. La réparation étendue devant le juge répressif.....	248
B. La prescription en matière de prestations.....	250
1. Le recul jurisprudentiel du point de départ de la prescription.....	250
2. L'opportunité financière de l'assimilation à une infraction continue	253
Conclusion du chapitre I.	255
 Chapitre II. La consécration de la répression administrative	257
Section 1. La rigueur d'une répression administrative « sociale »	260
I. La floraison de sanctions administratives à caractère pécuniaire.....	261
A. Les sanctions patrimoniales	264
1. Les majorations principales et les pénalités des cotisants fraudeurs ..	264
a) Le débat doctrinal	266
b) L'exemple des majorations de cotisations pour travail dissimulé	271
c) L'exemple de la pénalité pour abus de droit	273
2. Les pénalités financières des fraudeurs aux prestations.....	275
a) Une généralisation des pénalités financières	275
b) Une finalité punitive avérée	281
c) Un dispositif à unifier	282
B. Les sanctions privatives de droits	284

1.	L'exclusion des mesures non répressives	285
a)	L'exemple subtil de la rétention des indemnités journalières depuis la LFSS pour 2011	286
b)	L'exemple des annulations d'exonérations et de réductions de charges sociales	291
2.	L'extension des sanctions privatives de droits aux fraude aux cotisations	294
a)	Les sanctions privatives de droits en matière de fraude aux prestations	294
b)	L'extension des sanctions privatives de droits en matière de travail dissimulé.....	296
c)	Un droit répressif opportunément financier.....	298
II.	La recherche d'une répression effective	301
A.	La redéfinition du rôle de l'intention dans le prononcé des pénalités financières	303
B.	Une succession de retouches favorable à la répression.....	307
1.	La compétence du TASS	308
2.	Une politique propice au prononcé des sanctions administratives.....	308
a)	La révision des seuils	309
b)	La disparition des commissions consultatives préalables.....	312
c)	Des sanctions sécurisées : l'exemple du refus des aides publiques.....	315
Section 2.	L'attractivité des principes du droit punitif.....	322
I.	Une amélioration des garanties substantielles ?	324
A.	L'adaptation de la répression administrative sociale au principe de légalité des peines (8 DDHC).....	325
1.	Un texte législatif ou réglementaire	326
2.	Un texte d'incrimination clair et précis.....	329
B.	Une soumission aux principes d'application de la loi répressive dans le temps	332
1.	L'application du principe de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère	332
2.	L'application immédiate de la loi répressive plus douce	334
C.	Quelle soumission au principe de nécessité des peines ?	338
1.	De l'application partielle du principe <i>non bis in idem</i>	339
a)	L'absence de valeur <i>supra</i> législative du principe <i>non bis in idem</i> en dehors du droit pénal	339
b)	L'application spontanée du principe <i>non bis in idem</i> par le législateur en droit répressif social	343
2.	Le principe de proportionnalité, un garde-fou	346
II.	Une amélioration des garanties procédurales	348
A.	Des dispositions favorables au respect des droits de la défense	350
1.	Des efforts favorables à l'effectivité des droits de la défense	353
2.	Des lacunes à corriger	356

B. L'extension de l'office du juge	358
1. Un contrôle juridictionnel initialement restreint	358
a) Un office initialement résiduel des juridictions administratives ..	359
b) Un office initialement résiduel des juridictions judiciaires	360
2. Le basculement de l'office des juges vers un contrôle de « pleine juridiction »	362
a) La notion de « pleine juridiction »	362
b) La requalification du contentieux par le Conseil d'État	363
c) La mutation de l'office du juge judiciaire sous l'influence du droit punitif	365
Conclusion du chapitre II.	369
Conclusion du titre II.	371
Conclusion de la première partie	373

SECONDE PARTIE LA DÉTECTION DES FRAUDES SOCIALES

Titre I La consolidation du droit de contrôle

Chapitre I. L'affirmation du droit de contrôle	381
Section 1. Le caractère impératif des contrôles	381
I. L'obligation pour les organismes de diligenter les contrôles	382
A. L'obligation conventionnelle de conduire une politique active de contrôle	383
B. L'obligation légale de contrôles systématiques	388
II. L'obligation pour les usagers de se soumettre aux contrôles	392
A. La vérification des déclarations	393
1. La procédure de vérification sur pièces des déclarations des cotisants	394
2. La demande de pièces justificatives aux bénéficiaires de prestations	396
B. s agents assermentés	397
1. L'aménagement de la répression des obstacles au contrôle des cotisants	398
2. L'aggravation de la sanction des obstacles au contrôle des prestations	402
a) Les effets sur le versement des prestations	402
b) La répression administrative des obstacles au contrôle en matière de prestations	405
Section 2. La sécurisation des contrôles	407
I. L'extension du domaine des contrôles	407
A. L'URSSAF, organisme de contrôle référent	408
B. La généralisation des contrôles des bénéficiaires de prestations de santé	411

1. La généralisation des obligations administratives des assurés en arrêts de travail.....	412
2. L'implication expérimentale des CPAM dans le contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires.....	414
II. L'anticipation des contentieux	418
A. L'assermentation des agents	418
1. L'assermentation, un avantage probatoire	419
2. L'assermentation des agents, une formalité non substantielle ?.....	422
B. L'aménagement des règles de compétence	426
1. L'assouplissement de la compétence <i>ratione loci</i>	426
2. L'aménagement dans le temps.....	431
a) La fraude corrompt la prescription.....	431
b) La fraude, exception à la non rétroactivité des contrôles.....	433
Conclusion du chapitre I.	437
Chapitre II. L'intensification des prérogatives de contrôle	439
Section 1. Le renforcement des prérogatives lors du contrôle des professionnels	441
I. Des prérogatives adaptées.....	442
A. Un droit de visite inopiné.....	443
1. L'information préalable	444
2. La dispense d'avis préalable	446
B. Un assouplissement des conditions d'accès aux informations	449
1. L'accès à tous les documents nécessaires	450
a) Un droit reconnu aux agents-contrôleurs des caisses prestataires.....	451
b) Un droit à élargir lors du contrôle du travail dissimulé.....	455
2. L'assouplissement des règles d'audition	461
a) La libéralisation des conditions d'audition des tiers	462
b) La critique de l'application alternative des Codes du travail et de la sécurité sociale	464
C. Des prérogatives spécifiques face à la mauvaise foi du cotisant	469
1. Le redressement forfaitaire.....	469
2. La flagrance sociale	473
II. Des garanties résiduelles	476
A. Les garanties procédurales lors des opérations de contrôle	477
1. Les manifestations communes du principe du contradictoire	478
2. Le renforcement des droits de la défense des professionnels de santé.....	480
B. L'ambivalence des juges : entre équilibre et soutien des organismes	482
1. Une politique judiciaire équilibrée en matière de contrôle des cotisants	483
2. Un protectionnisme favorable aux caisses en matière de contrôle des professionnels de santé.....	489
a) L'interprétation restrictive du droit au « classement des poursuites ».....	490

b) L'immunité en cas de violation des droits de la défense	492
c) La faiblesse des garanties	494
Section 2. La consécration de prérogatives lors du contrôle des bénéficiaires	498
I. Le durcissement du contrôle des assurés face à des garanties appauvries	499
A. Les contrôles sur place diligentés par les organismes prestataires	501
1. Des prérogatives comparables aux contrôles des professionnels.....	501
2. Des incertitudes sur les garanties	507
B. L'appauvrissement des garanties par l'externalisation du contrôle des arrêts de travail	509
1. Les effets initiaux de la contre-visite patronale sur la prise en charge	510
2. La rigueur de la mutualisation des constats de la contre-visite patronale	511
II. La facilitation du contrôle de situation des bénéficiaires de prestations servies par les CAF	515
A. La défaillance des garanties des bénéficiaires en présence de prérogatives générales.....	516
1. Des prérogatives générales renforcées dans le silence des texte	516
2. Une tentative d'encadrement des pratiques	523
B. B.....	
De nouveaux moyens spécifiques de détection.....	526
1. L'objectivation des conditions d'attribution des prestations.....	527
a) L'exemple de la notion de « résidence stable »	528
b) L'exemple de la rénovation partielle de la condition d'isolement	531
2. L'évaluation forfaitaire du train de vie	533
Conclusion du chapitre II.	539
Conclusion Titre I.....	541

Titre II

La dynamique du décloisonnement des informations

Chapitre I. Les droits d'accès aux informations détenues par les tiers..	547
Section 1. L'implication des tiers	547
I. Un accès aux informations initialement timoré	548
A. Une accessibilité aux informations favorable à l'utilisateur	549
B. Des échanges exceptionnels et réservés	550
1. Le caractère sporadique et à sens unique des échanges entre les administrations fiscale et sociale.....	551
2. La mutualisation exceptionnelle des informations pour lutter contre le travail dissimulé	553
II. Un accès démultiplié aux informations	555
A. La mutualisation des informations entre administrations.....	556
1. La multiplication du nombre de tiers informateurs.....	556

a) L'extension du « droit de communication interne »	557
b) Les bases juridiques d'une assistance internationale ?	559
c) L'élargissement du nombre d'administrations partenaires	562
2. L'émergence d'obligations de signalement	567
a) La rénovation des signalements existants	568
b) Les devoirs de signalement en matière de travail dissimulé	569
B. L'implication des tiers professionnels de droit privé	573
1. Les titulaires du droit de communication externe	574
2. La multiplication des professionnels débiteurs d'informations	577
3. L'enrichissement subséquent de la palette des informations	580
Section 2. L'effectivité des droits d'accès aux informations.....	583
I. La menace d'une mesure répressive	584
A. L'effet dissuasif de la pénalisation du devoir de communication	584
B. Les incertitudes sur le recours à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale	586
II. Le recours à une politique de coopération	589
A. La politique conventionnelle	589
1. La politique conventionnelle interne	590
2. La politique conventionnelle externe	592
B. Le recours aux projets informatiques structurants	595
1. La multiplication des outils numériques	595
2. L'exemple du RNCPS.....	598
C. La création d'instances pluridisciplinaires	601
Conclusion Chapitre I.....	605
Chapitre II. Les droits des usagers face à la détection en réseau	607
Section 1. L'ambivalence des croisements d'informations	608
I. Des échanges d'information distincts des opérations de contrôles.....	609
A. L'assimilation antérieure des échanges d'informations à des contrôles de situation.....	610
B. L'ouverture des échanges en dehors des opérations de contrôles <i>stricto sensu</i>	611
II. Des opérations de contrôle facilitées	612
A. La facilitation du travail d'enquête.	613
B. B.....	
Un outil d'identification des situations à contrôler.....	615
III. Des contrôles de situation évités	618
A. La mutualisation des résultats de contrôle	619
B. Le développement d'échanges d'informations préventifs	622
Section 2. La redéfinition des garanties dans la détection en réseau	626
I. Le principe du contradictoire en phase « prédécisionnelle »	628
A. Un maintien du contradictoire	629
B. Des droits complémentaires à l'information	633

1. La nouvelle obligation d'informer l'utilisateur.....	634
2. Le nouveau devoir de communiquer les documents	636
3. La violation des obligations, une cause d'annulation des redressements?	638
II. La conservation de la protection des données personnelles	639
A. La protection des données personnelles face au RNCPS	642
B. L'avènement d'un secret professionnel partagé?.....	646
Conclusion du chapitre II.	651
Conclusion du Titre II.	653
Conclusion de la seconde partie	655
Conclusion générale	657
Bibliographie	663
Index alphabétique des matières	745
Annexe	751