



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le.

**PROPOSITION DE LOI**

visant à améliorer **l'accès aux droits** et à **lutter contre la fraude sociale**

présentée par

M. Edouard COURTIAL, M. Damien ABAD, M. Elie ABOUD, M. Bernard ACCOYER, M. Julien AUBERT, M. Sylvain BERRIOS, M. Xavier BERTRAND, M. Marcel BONNOT, M. Jean-Claude BOUCHET, M. Xavier BRETON, M. Philippe BRIAND, M. Bernard BROCHAND, M. Alain CHRETIEN, M. Dino CINIERI, M. Eric CIOTTI, M. Philippe COCHET, M. Jean-Louis COSTES, M. Gérald DARMANIN, M. Olivier DASSAULT, M. Marc-Philippe DAUBRESSE, M. Lucien DEGAUCHY, M. Nicolas DHUICQ, M. Jean-Pierre DOOR, M. David DOUILLET, M. Daniel FASQUELLE, M. Yves FOULON, M. Marc FRANCINA, M. Laurent FURST, M. Claude de GANAY, Mme Annie GENEVARD, M. Guy GEOFFROY, M. Bernard GERARD, M. Alain GEST, M. Charles-Ange GINESY, Mme Arlette GROSSKOST, M. Michel HEINRICH, M. Michel HERBILLON, M. Patrick HETZEL, M. Jacques LAMBLIN, M. Guillaume LARRIVE, M. Charles de LA VERPILLIERE, M. Jean-François MANCEL, M. Thierry MARIANI, M. Olivier MARLEIX, M. Alain MARLEIX, M. Alain MARSAUD, M. Jean-Claude MATHIS, M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, M. Bernard PERRUT, M. Didier QUENTIN, M. Camille de ROCCA SERRA, M. Martial SADDIER, M. Eric STRAUMANN, M. Guy TEISSIER, M. Jean-Sébastien VIALATTE, M. Laurent WAUQUIEZ, M. Eric WOERTH et Mme Marie-Jo ZIMMERMANN,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au sortir de la guerre, en s'inscrivant dans la droite ligne du programme du Conseil National de la Résistance (CNR), le pouvoir constituant fixa comme principe que la Nation devait garantir à tous, et notamment aux plus fragiles, « les conditions nécessaires à leur développement » ; « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Il ajouta : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Il précisa « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

Ce principe constitutionnel est le fondement de notre État-providence et de notre République sociale depuis 1946. **Mais ce système de protection sociale, par essence universel et généreux, est à bout de souffle.** Avec l'aggravation de la situation budgétaire et économique, la sécurité sociale voit ses marges de manœuvre fortement réduites alors que son utilité est plus importante, en cette période de crise, pour garantir le pacte républicain.

Soucieux de préserver un système de solidarité nationale auquel chaque citoyen est attaché, le législateur a non seulement rappelé, l'impératif **de l'accès aux droits**, mais a également identifié le **phénomène de la fraude comme étant l'une des causes de l'affaiblissement de la protection sociale.**

Après n'avoir fait l'objet pendant plusieurs années que d'une faible surveillance, la fraude sociale est aujourd'hui devenue une préoccupation réelle des pouvoirs publics. Ce phénomène a longtemps été un sujet tabou, et sous-estimé en raison des formes diverses et variées qu'il revêtait, empêchant ainsi une prise de conscience de ses enjeux aussi bien économiques que sociétaux. **Aujourd'hui, la pérennité de notre système de protection sociale n'est plus aussi certaine que nous pouvions l'envisager il y a encore quelques années. Un sentiment puissant d'injustice sociale semble gagner nos concitoyens, pour lesquels les abus à la solidarité sociale ne sauraient désormais être tolérés.** Selon un sondage réalisé par ViaVoice, et publié le 4 avril 2013 pour l'Observatoire de la marque France, 69 % des Français ont ainsi le sentiment que l'État-providence décline, et 80 % d'entre eux estiment que notre système social « sera certainement remis en cause à l'avenir ». Ce sentiment de crainte et cette perte de confiance exprimés par les Français se fondent notamment sur l'idée que la France est généreuse, mais que celles et ceux qui profitent des failles du système social sont insuffisamment recherchés et n'encourent pas les sanctions exemplaires et d'utilité sociale qu'ils mériteraient. Cette situation n'est plus tenable, d'autant qu'il est de plus en plus difficile de protéger les plus faibles, faute de moyens adéquats.

C'est pourquoi les gouvernements, qui se sont succédés ces dernières années, ont peu à peu instauré un dispositif de lutte contre la fraude sociale. Les premières enquêtes sur le sujet ont révélé une insuffisance de contrôles, une absence de sanctions dissuasives ainsi qu'une carence de données fiables. Il a donc fallu attendre 2008 pour voir la création de la Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude (DNLF), outil exclusivement dédié à la lutte contre tout type de fraude. Dans le même temps, les parlementaires ont mis en place de nombreuses

mesures pour améliorer cette politique, devenue désormais prioritaire pour tous les responsables publics concernés. Les premiers résultats ne se sont pas fait attendre puisqu'en 2010, 3,333 Mds€ de fraudes ont été détectés. En 2011, les résultats de la DNLF se sont encore améliorés puisque 3,864 Mds€ de fraudes ont été repérés, dont 479,5 M€ de fraude sociale.

**Le bilan de la DNLF pour l'année 2013 montre que sur 4,518 Mds€ de fraudes détectée, la fraude sociale représente 636,1 M€.** Les mesures de lutte ont donc un effet positif confirmant que la bonne voie a été prise. Toutefois, les efforts consentis ne sont pas encore à la hauteur des enjeux et des procédés frauduleux régulièrement mis à jour et qui révèlent une intelligence particulièrement néfaste pour les comptes sociaux, contre laquelle les pouvoirs publics doivent pouvoir définir les outils de lutte adéquats et avoir le courage de les mettre en application. Comme l'avait exposé le rapport du député Dominique Tian, la fraude sociale pourrait atteindre près de 20 Mds€ chaque année (entre 8 et 15,8 Mds€ de fraudes aux prélèvements et entre 2 et 3 Mds€ concernant les prestations en regard des 636,1 M€ identifiés en 2013).

**Ainsi, il paraît nécessaire de tirer les conséquences des difficultés rencontrées en matière de lutte contre la fraude afin d'améliorer les dispositifs actuellement en place.**

Par ailleurs, les discussions parlementaires récentes autour de la décentralisation auront permis de positionner sans aucune ambiguïté le rôle fondamental des Conseils départementaux dans l'exercice des politiques sociales. Il ne serait donc pas envisageable qu'une telle orientation politique qui engage l'organisation des pouvoirs publics pour plusieurs décennies ne trouve pas une traduction dans l'exercice et le contrôle des politiques sociales et notamment des prestations délivrées en proximité, c'est-à-dire à l'échelle de référence des Conseils départementaux.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi se fixe 3 objectifs principaux :

- **garantir un système de solidarité généreux**, efficace et dont les modalités de contrôle ne portent pas atteinte aux droits des bénéficiaires et s'inscrivent dans les dispositions décidées par le législateur en vue d'éviter tout risque de dérive ;
- **offrir aux pouvoirs publics nationaux et aux collectivités territoriales les outils et les moyens nécessaires à un exercice plein et entier de leur vigilance contre les risques de fraude sociale ;**
- **définir les moyens juridiques, et notamment les sanctions judiciaires adaptées à une fraude sociale** qui non seulement nuit à l'équilibre des finances publiques mais surtout, par ses effets induits, porte une atteinte grave à la solidité de la cohésion nationale, et par voie de conséquence au pacte républicain.

Le premier axe de la proposition de loi vise à garantir l'attribution du juste droit pour répondre aux enjeux économiques et financiers soulevés. L'État-providence doit poursuivre sa mutation en maintenant sa fonction originellement protectrice, et en insistant sur l'effectivité des devoirs des citoyens en contrepartie de la solidarité nationale.

**Dans ce cadre, il est important de rappeler que le Revenu de solidarité active (RSA) n'est pas un revenu de substitution, ni de subsistance, mais — comme son nom l'indique — de solidarité active à vocation d'insertion.** Il est regrettable de constater qu'une part non négligeable des bénéficiaires du RSA est malheureusement en très grande difficulté du fait de pathologies difficilement surmontables et/ou d'un éloignement vis-à-vis de la société qui ne

saurait trouver une réponse dans le dispositif actuellement en vigueur. Force est de constater que ces usagers, dont le nombre paraît en augmentation, ne pourront que très difficilement s'insérer malgré tous les efforts remarquables des professionnels qui les accompagnent.

**L'esprit de responsabilité doit conduire à s'interroger sur la nature du suivi de ces publics**, qui semblent relever prioritairement du champ sanitaire et non du champ social, et pour lesquels la solidarité nationale pourrait trouver une autre expression dans un revenu de redistribution adapté. Cette prise en charge relèverait alors exclusivement de l'État, les Conseils départementaux se voyant pour leur part exclusivement recentrés sur les publics dont les possibilités d'insertion sociales et professionnelles auront été démontrées.

Pour ce qui relève de l'ouverture du droit RSA, la responsabilité des usagers doit être clairement engagée afin de protéger les droits des intéressés et par voie de conséquence l'intérêt général.

**L'article 1** propose de sécuriser davantage les conditions qui donnent accès au RSA pour permettre une instruction globale, juste et transparente en contrepartie d'une allocation de solidarité. En effet, il suffit de formuler une demande de RSA, même incomplète, pour que le droit soit ouvert rétrospectivement à la date de dépôt initial. Or, il arrive que les renseignements ou les pièces nécessaires à l'instruction de la demande ne soient fournis que beaucoup plus tard, voire jamais. C'est pourquoi cet article vise à ouvrir le RSA à compter de la date à laquelle la demande est complète pour éviter toute sorte d'abus, ou le remboursement d'indus particulièrement difficiles à récupérer et qui, accumulés, constituent une charge en termes de créances irrécouvrables dont le poids est devenu aujourd'hui significatif dans les comptes des Conseils départementaux.

L'article R.262-6 du CASF relatif à la prise en compte des ressources devra ainsi être modifié afin que la disposition réglementaire réponde aux objectifs recherchés par la présente proposition. L'alinéa 1 de cet article pourra ainsi être complété par les termes suivants : « Sont analysés en sus pour la détermination du montant du revenu de solidarité active les documents justificatifs mentionnés à l'article L262-14 de ce même code ».

Enfin, il semble opportun d'étendre la période minimum permettant aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen (EEE) ou de la Confédération Suisse, de bénéficier du revenu de solidarité, à 12 mois.

**L'article 2**, dans un même souci d'équité, renforce la responsabilisation des bénéficiaires afin de mieux lutter contre la fraude. En effet, le non-respect par le bénéficiaire du RSA de ses devoirs et de ses engagements est un des motifs de sanction prévus par le code de l'action sociale et des familles. Or, la procédure imposée par ce même code ne facilite pas l'application des sanctions. Il impose notamment le passage de chaque dossier en équipe pluridisciplinaire avant toute sanction, même si le non-respect est avéré. Cette situation tend à déresponsabiliser les bénéficiaires, rend peu lisible les parcours d'insertion et décrédibilise l'action de contrôle de la collectivité. À ce titre, l'article prévoit que la sanction s'applique dès la survenance du non-respect des obligations et des devoirs, en conservant une présentation du dossier en équipe pluridisciplinaire a posteriori. Cette mesure comporte également une dimension préventive puisqu'elle doit permettre d'éviter la perception par un usager de prestations indues.

De même, suite à une radiation motivée par une sanction prévue par le droit, la solidarité nationale ne devrait plus avoir à s'exprimer dès le lendemain de cette même radiation, tel que cela est possible aujourd'hui. C'est pourquoi cet article prévoit une durée minimale d'exclusion, la reprise du versement du RSA étant conditionnée par la conclusion préalable de nouveaux engagements renforcés et clairement posés.

Par ailleurs, inspiré du code des douanes, dont les sanctions financières ont fait leurs preuves, cet article propose d'instaurer des amendes réellement dissuasives, car proportionnées au montant de la fraude. En supprimant le plafond des 5 000 € au profit d'une amende modulable en fonction du montant de la fraude, le législateur entend adapter la sanction à hauteur du niveau de la fraude. Plus la fraude est élevée, plus la sanction doit être sévère.

Il conviendra enfin que la disposition réglementaire fixée au 3ème alinéa de l'article R 262-13 du CASF (dernier alinéa) sur le lien entre démission et RSA soit modifiée, dans un sens prévoyant que pour un allocataire ayant démissionné de son emploi hors de la période d'essai, et sans tenir compte du fait qu'il ait ou non un revenu de substitution, le RSA ne soit pas dû pendant une durée fixe de 6 mois.

**Les articles 3, 4 et 5**, prévoient, en raison du contexte auquel est aujourd'hui confronté notre pays, des dispositions particulières lorsque des cas de radicalisation sont observés dans les foyers dans lesquels se situent des bénéficiaires de droits sociaux, et notamment du RSA. En effet, une telle situation conduit les fratries à perdre tout repère, au détriment de l'autorité parentale. L'attribution et le versement des aides sociales, dont le RSA, devraient pouvoir également être conditionnés au respect des valeurs et des symboles essentiels de la République tels que définis dans la Charte des droits et devoirs du citoyen français, et désormais inscrits dans notre droit positif à l'article 21-24 du code civil.

**L'article 6** vient préciser un texte initial relatif aux travailleurs non-salariés, vague et source d'interprétation.

D'une part, les modalités d'accès au droit doivent être examinées indépendamment d'un statut de travailleur indépendant. C'est l'exercice effectif d'une activité non salariée qui doit être prise en compte et pas le statut pour donner accès au droit (exemple : le cas des présidents de société par actions simplifiées SAS, associé non gérant, qui ne sont pas travailleurs indépendants et donc a priori hors champs des conditions d'accès au droit des travailleurs indépendants et dont la situation doit être traitée comme un usager sans activité alors que leur entreprise peut dégager des bénéfices importants).

D'autre part, les modalités de calcul des droits, et leur durée, doivent prendre en compte la viabilité d'un projet qui parfois, malgré un fort investissement, ne permettra jamais d'acquérir une autonomie financière. Il n'appartient pas à la solidarité nationale de compenser les difficultés d'une activité économique.

Outre les dispositions législatives proposées, il conviendra de modifier les dispositions réglementaires, et notamment l'article D262-16 CASF (après les mots « revenu de solidarité active » devraient être insérés les mots « au maximum durant la première année de l'activité »). Les règles de calcul du RSA pour les travailleurs indépendants ayant le statut de gérant minoritaire ou égalitaire, les associés, et les bénéficiaires détenant des biens par le biais de SCI, comme ceux bénéficiaires ayant une activité non salariée, devraient être revisités. La durée maximale de versement de droit pour les travailleurs indépendants au-delà de laquelle il

n'y a plus lieu de verser une allocation pour palier une absence de rentabilité de l'activité mérite une attention toute particulière. Un forfait de revenu non salarié pourrait ainsi être pris en compte dans le calcul du droit au RSA.

**L'article 7** vise la mise en place d'une valorisation par le travail, de l'octroi du RSA. En effet, il faut permettre aux bénéficiaires du RSA, au travers des engagements réciproques, de garder ou retrouver leur dignité, en s'impliquant dans des activités utiles et nécessaires à la collectivité, ce qui représente une ambition partagée. Chacun doit pouvoir exprimer ses talents dans la perspective d'une réinsertion préparée et réussie, et ce, bien avant de basculer au RSA. Il s'agit là, enfin, d'une des nombreuses inconnues à cette équation que plus d'un gouvernement a tenté de résoudre, en vain, depuis la mise en place du RMI ("Allocation de solidarité nationale et insertion vers emploi"). La valeur travail doit être dès lors clairement réaffirmée et faire partie intégrante de l'accompagnement.

Cette initiative serait confiée aux Conseils départementaux qui disposeraient d'une liberté suffisante pour déterminer les modalités de cette activité au service de l'intérêt général en contrepartie du bénéfice du RSA. Ces activités adaptées aux besoins des territoires ne concerneraient pas les activités du secteur marchand.

Le second axe de la proposition de loi, vise à mieux mesurer, prévenir, détecter, sanctionner et communiquer tel que cela est prévu dans le Plan national de lutte contre la fraude 2014 – 2015.

La fraude sociale comme la fraude fiscale portent sérieusement atteinte à nos finances publiques. À l'heure où une gestion rigoureuse de l'argent public s'impose, une telle atteinte au bien commun n'est plus tolérable. Il est nécessaire d'instaurer une logique de gestion saine et optimale de l'argent public. Les finances publiques doivent ainsi entrer dans une logique d'efficacité afin de dégager les moyens nécessaires au service des plus démunis. En outre, le présent texte entend répondre au sentiment d'injustice qui gagne nombre de nos concitoyens. Ce phénomène détériore la confiance qu'ils portent en notre système social qui, selon la philosophie du Conseil national de la Résistance, doit « assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail ». Alors que la crise actuelle aggrave les inégalités et que la protection sociale peine à garantir une sécurité indispensable aux plus démunis, il est donc nécessaire de repenser notre système de solidarité, essentiel en temps de crise, en luttant contre les fraudes. Cette solidarité nouvelle s'appuierait sur une lutte déterminée contre la fraude, les sommes récupérées seraient utilisées pour financer des programmes sociaux ciblés, telle que la dépendance.

Mis en place en 2009, le Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) est un outil précieux qui recense les informations indispensables pour les acteurs de la lutte contre la fraude.

**L'article 8** propose ainsi d'intégrer de droit le Conseil départemental et le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF) à la liste des institutions qui ont accès à ce RNCPS. En effet, le CODAF réunit les services de l'État et les organismes locaux de protection sociale afin de mener une lutte globale et concertée contre la fraude. Nécessitant une multitude d'informations pour organiser des opérations conjointes et mener à bien ses contrôles, le CODAF doit avoir à sa disposition le RNCPS, support qui doit devenir le fichier

unique recensant tous les bénéficiaires de prestations sociales, à terme d'aide sociale légale et facultative quelle que soit l'autorité délivrant le service et la prestation concernée.

Acteur social de premier plan, le Conseil départemental doit pouvoir être présent au sein du comité opérationnel départemental anti-fraude afin de contribuer au perfectionnement du processus de lutte anti-fraude. La présence du Conseil départemental au sein du CODAF serait un atout majeur dans le cadre de cette mission.

En complément des informations recensées par le RNCPS et mises à disposition des organismes débiteurs de prestations sociales et des agents de l'État, l'article 9 propose d'élargir les données recensées par le RNCPS afin de renforcer les moyens effectifs de contrôle.

En effet, les acteurs locaux de la lutte contre la fraude estiment important et nécessaire d'avoir accès aux informations détenues par les sociétés qui délivrent le service public de l'eau, l'électricité et le gaz ainsi qu'aux fournisseurs d'accès au réseau des télécommunications. Les protagonistes de la lutte anti-fraude exposent leur grande difficulté à établir l'adresse exacte des fraudeurs. C'est pourquoi ces articles proposent que les sociétés citées ci-dessus, qui disposent des adresses exactes et fiables de leurs clients, dont certains sont bénéficiaires de prestations sociales, puissent être consultées par le CODAF pour identifier et contrôler les potentiels fraudeurs.

**Les articles 8 et 9** répondent à une demande très spécifique provenant de tous les protagonistes impliqués dans la lutte contre la fraude sociale. Ils s'inscrivent dans le cadre fixé par l'article 34 de la Constitution qui confère au législateur le soin de fixer les règles générales applicables aux traitements de données personnelles. En instaurant un accès, non pas automatique mais facultatif, aux données détenues par les sociétés citées ci-dessus, le présent texte tente de conjuguer le respect de la vie privée, qui est un droit constitutionnel, avec la nécessaire sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infractions et la préservation du bien-être économique et social.

Cette mesure s'inscrit également dans le cadre juridique fixé par la jurisprudence constitutionnelle qui prévoit que l'interconnexion de fichiers, ayant à l'origine des finalités distinctes, puisse se faire dans un but de bonne administration et de contrôle. Ces deux articles ont enfin le souci de se conformer aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (modifiée par la loi n°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel), prévoyant que le traitement de données doit se faire de manière loyale, licite, adéquate et pertinente au regard des finalités poursuivies.

**L'article 10** vise à inclure le CODAF dans le système d'échange d'informations. En effet, cet article vient compléter l'article L114-4 du code de la sécurité sociale pour permettre à toutes les composantes de ces comités d'échanger effectivement, et de manière quasi automatique, l'ensemble des données nécessaires pour identifier les personnes soupçonnées de fraude.

L'objectif est d'harmoniser l'information afin que les opérations de contrôle puissent être menées avec célérité et efficacité.

**Les articles 11 et 12** s'inscrivent dans la même optique d'échange d'informations puisqu'ils visent à intégrer le CODAF à la liste des agents et organismes habilités à s'échanger tous les renseignements prévus par les articles L114-16-1 et L114-16-3 du code de la sécurité sociale.

Cet article ajoute le CODAF à la liste établie par l'article L114-19 du code de la sécurité sociale qui recense les organismes et agents auxquels le secret professionnel est inopposable. Ainsi modifié, cet article permet un échange d'informations complet et réactif entre tous les acteurs concernés.

**L'article 13**, afin de parfaire l'échange d'informations entre organismes sociaux et acteurs judiciaires, propose d'intégrer le CODAF à la liste fixée par l'article L128-2 du code de commerce. Cet article énumère en effet les institutions qui ont accès au fichier des personnes condamnées à une interdiction de gérer. En permettant aux membres du CODAF d'avoir accès à ce fichier, cela permettra d'enrichir leurs enquêtes et d'identifier rapidement les «entrepreneurs-fraudeurs». Il serait également opportun d'intégrer le CODAF à la liste établie par l'article 4 de l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires afin de permettre au CODAF de vérifier les données bancaires des personnes soupçonnées de fraude. Enfin, pour garantir l'efficacité de l'action publique en matière de lutte contre la fraude sociale, et avec l'association des institutions et partenaires concernés, il devient urgent de mettre en place un véritable système d'information globale, accessible à tous les acteurs de la lutte contre la fraude sociale participant aux CODAF.

**L'article 14** propose d'étendre la flagrance sociale à tout type de fraude sociale. En matière fiscale, cet outil de la flagrance permet aux agents des impôts de dresser un procès-verbal qui emporte des effets tels que des mesures conservatoires en cas de constatation de faits frauduleux. Rapide et efficace, la flagrance a fait ses preuves dans la lutte contre la fraude fiscale. Cet article crée donc la flagrance sociale, un outil à disposition des inspecteurs de recouvrement afin de percevoir les prestations sociales obtenues frauduleusement ou de manière induue.

**L'article 15** vise à remplacer la carte d'assurance maladie par une carte d'assurance maladie biométrique. En effet, celle que nous utilisons actuellement comporte de nombreuses failles. Parmi celles-ci, le surplus de cartes en circulation en comparaison du nombre de potentiels bénéficiaires et le manque d'informations sur les prestations et aides perçues par le titulaire. La création d'une nouvelle carte d'assurance maladie biométrique possédant les informations énoncées ci-dessus ainsi que les éléments nécessaires à l'identification de la personne, permettraient ainsi d'y remédier.

Tout assuré social devra, à son initiative et sous sa diligence, dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi, échanger sa carte d'assuré social antérieurement détenue contre une carte biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale modifié par la présente loi. Au-delà de ce délai, ses droits sont suspendus jusqu'à établissement d'une carte biométrique répondant aux conditions précitées.

Dans les six mois suivants la publication de la présente loi, il ne pourra plus être délivré qu'une carte d'assuré social biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale modifié par la présente loi.



Le décret d'application interviendra au plus tard dans le mois suivant la publication de la présente loi.

Les organismes d'assurance maladie procéderont à une communication appropriée auprès des assurés sociaux sur l'application du présent article. Ils pourront recruter à durée déterminée des agents de droit privé aux fins de remplir la mission impartie par cet article 15 dans les délais.

**L'article 16** repositionne le Conseil départemental en chef de file de l'action sociale qui, à ce titre, peut exercer au même titre que les organismes de sécurité sociale, les contrôles sur les prestations dont il a la compétence afin de garantir l'attribution du juste droit.

Cet article précise notamment la possibilité de mise en place d'une cellule de contrôle et les modalités d'exécution des missions des personnes dédiées à ces actions de contrôle.

Il est à noter que suite aux nombreux courriers des Départements, Madame Marisol TOURAINE, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, a récemment informé les Présidents des Départements qu'un bilan de l'outil CAFPRO a été demandé à la CNIL, afin d'ouvrir plus largement cette application. Il est en effet difficile d'ignorer le besoin exprimé par les Départements, notamment au titre de la lutte contre la fraude. Un « portail partenaires sécurisé » compatible avec les préconisations de la CNIL est ainsi évoqué. Il s'agit là d'une avancée importante mais cependant en décalage avec les enjeux de l'accès aux droits qui impactent toujours plus les budgets départementaux en matière de solidarité. En effet, il n'est pas compréhensible que les Conseils départementaux, pilotes de l'action sociale de proximité et financeurs des allocations individuelles de solidarité, qui auront mobilisé près de 17 Mds€ en 2014, ne puissent pas bénéficier d'un plein accès à l'information pour garantir l'attribution du juste droit et permettre des contrôles efficaces.

Dans les faits, les organismes payeurs, à qui les Départements délèguent une partie de la gestion des droits, bénéficient de plus de prérogatives en matière d'accès à l'information que les Conseils départementaux.

Une concertation associant l'ensemble des acteurs concernés, dans laquelle l'Assemblée des Départements de France (ADF) jouerait un rôle important, pourrait être conduite afin de définir une nouvelle architecture des responsabilités en matière de politique sociale, mettant un terme à la situation actuelle où la personne publique qui définit la nature de la prestation n'est pas celle qui la met en œuvre et la contrôle, ni même celle qui la verse.

**L'article 17** vise à simplifier la mise en œuvre du contrôle du train de vie, qui est à ce stade inapplicable en l'état car les agents départementaux n'ont pas la compétence d'expert des commissaires-priseurs pour estimer la valeur des biens possédés par les usagers. De même, la procédure proposée aujourd'hui n'est pas adaptée pour garantir l'efficacité et la bonne marche d'un contrôle adapté du niveau de vie des personnes concernées.

De même, il prévoit la possibilité de procéder à toutes les investigations utiles sur la détention par l'allocataire et ses ayants-droits d'un patrimoine immobilier ou de produits financiers dans un pays étranger conformément aux dispositions prévues dans les conventions entre États. Il est en effet nécessaire de préciser que les modalités de calcul des ressources des bénéficiaires, — et à titre d'exemples les patrimoines immobiliers et financiers détenus en France et à

l'étranger — devront faire l'objet d'une attention toute particulière avant que la solidarité nationale ne puisse être accordée.

Il conviendra par ailleurs de compléter l'article R262-78 du CASF avec un 3ème alinéa prévoyant la possibilité pour le Président du Conseil départemental de procéder à toutes les investigations utiles sur la détention par l'allocataire, et ses ayants-droits, d'un patrimoine immobilier ou de produits financiers dans un pays étranger conformément aux dispositions prévues dans les conventions entre États.

**L'article 18** apporte un lien — aujourd'hui inexistant — entre les sanctions pénales et l'attribution du RSA. En effet, les enrichissements personnels réalisés à partir de délits ne sont pas pris en compte dans le calcul du droit.

**L'article 19** permet aux agents chargés du contrôle au sein des Conseils départementaux d'obtenir les documents et informations dans le cadre du droit de communication sans que s'y oppose le secret professionnel.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- Au premier alinéa de l'article L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « trois mois » sont remplacés par les mots : « douze mois ».

- L'article L. 262-18 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « du dépôt de la demande » sont remplacés par les mots : « à laquelle la demande est complète » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, le Président du Conseil départemental peut décider, à titre exceptionnel et sur demande de l'organisme qui a reçu la demande, que le droit soit ouvert à la date de dépôt de la demande, même incomplète ».

### Article 2

I. - Le deuxième alinéa de l'article L262-38 du code de l'action sociale et des familles est ainsi complété : « après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active à la suite d'un des motifs en application de l'article L.262-37, le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné à un délai de 6 mois entre la date de radiation et la date de la nouvelle demande ».

II. - L'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Les mots : « 5 000 euros » sont remplacés par les mots : « dont le montant est de deux fois la valeur de la fraude considérée » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'amende peut aller jusqu'à cinq fois la valeur de la fraude lorsque celle-ci est commise en bande organisée. »

Le sixième alinéa du I. de l'article L. 114-7 du même code est ainsi modifié :

1° À la première phrase, les mots : « deux fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » ;

2° À la seconde phrase, le mot : « doublée » est remplacé par le mot : « triplée ».

III.- Le dernier alinéa de l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire en soit informé par courrier du Président du Conseil départemental. Le bénéficiaire peut, dans un délai qui ne peut excéder un mois, faire part de ses observations soit par un courrier adressé au Président du Conseil départemental, soit en demandant à être entendu, éventuellement assisté de la personne de son choix, par l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 262-39.

« Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, le versement ne peut être repris par l'organisme payeur que, d'une part sur décision du Président du Conseil départemental, et d'autre part, à compter de la date de conclusion de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ou du projet personnalisé d'accès à emploi.

« Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de

suspension, il en informe le Président du Conseil départemental en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation ».

### **Article 3**

- Le premier alinéa de l'article L262-2 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Toute personne résident en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, et qui respecte les principes et valeurs de la République tels qu'énoncés dans la charte des droits et devoirs du citoyen mentionnée à l'article 21-24 du code civil, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre. »

### **Article 4**

- L'article L262-37 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le Président du Conseil départemental :

1° Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas les principes et valeurs essentielles de la République énoncés dans la Charte des droits et devoirs du citoyen français ;

2° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;

3° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

4° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;

5° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.

Toutefois, le Président du Conseil départemental peut renoncer à suspendre ce versement au regard de la situation particulière du bénéficiaire

La suspension du revenu de solidarité active ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois.

Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, il en informe le Président du Conseil départemental en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation.

Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, son versement est repris par l'organisme payeur sur décision du Président du Conseil départemental à compter de la

date de conclusion de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36, ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi, ou d'un respect avéré, et vérifié par l'autorité administrative, des principes et valeurs de la République ».

### **Article 5**

- L'article L262-38 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Le Président du Conseil départemental procède à la radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active au terme d'une suspension de son versement dont la durée et les modalités sont fixées par décret.

Après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active à la suite d'une décision de suspension prise au titre de l'article L. 262-37, la réattribution du revenu de solidarité active dans l'année qui suit la décision de suspension est subordonnée à la signature préalable du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du code du travail ou de l'un des contrats prévus par les articles L. 262-35 et L. 262-36 du présent code.

À la suite d'une première suspension du versement du revenu de solidarité active par le Président du Conseil départemental intervenue au motif du non-respect de l'article L262-37, et lorsque le bénéficiaire ne respecte toujours pas les principes et valeurs essentielles de la République énoncés dans la Charte des droits et devoirs du citoyen français mentionnée à l'article 21-24 du code civil, le Président du Conseil départemental procède à la radiation définitive de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active ».

### **Article 6**

- L'article L262-7 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

I. Le premier alinéa est ainsi modifié :

1° Après les mots : « revenu de solidarité active » sont insérés les mots : « au maximum durant la première année de l'activité ».

Le membre de phrase « le travailleur relevant du régime mentionné à l'article L.611-1 du code de la sécurité sociale » est supprimé et remplacé par les mots « le travailleur non salarié ».

II. Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'entrepreneur dont la société relève du régime fiscal du micro BIC établit un livre de recettes et de dépenses dont il met une copie à disposition du Conseil départemental lors du dépôt de la demande de revenu de solidarité active. En cas de non-mise à disposition de ce document, la demande de revenu de solidarité active est d'office rejetée ».

### **Article 7**

- L'article L262-28 du code de l'action sociale et des familles est modifié comme suit :

Après les mots : « de rechercher un emploi, » sont insérés les mots : « effectuer les travaux d'intérêt général mentionnés à l'article L.262-35 ».

-- Après le troisième alinéa de l'article L.262-35 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En contrepartie de l'allocation, le bénéficiaire effectue des heures hebdomadaires d'intérêt général pour la collectivité. Le contrat d'engagement réciproque inscrit les heures et les tâches à effectuer par l'allocataire et les conséquences du non-respect de cette obligation. Le Conseil départemental définit annuellement ces contreparties, qui ne relèvent pas du secteur marchand ».

L'article L262-37 du même code est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° Lorsque le bénéficiaire n'a pas effectué les travaux d'intérêt général décrits à l'article L.262-3. ».

### **Article 8**

- À l'article L.114-12-1 du code de la sécurité sociale, après le sixième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« 3° Les Conseils départementaux dans le cadre de leur mission d'action sociale ;

« 4° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude dans le cadre de leur mission de lutte contre toutes les fraudes ».

### **Article 9**

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

Après l'article L. 114-14, il est inséré un article L. 114-14-1 ainsi rédigé :

« Un complément d'informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations délivrées par les organismes débiteurs de prestations sociales, peut être obtenu selon les modalités de l'article L. 114-14. La fraude, la fausse déclaration, l'inexactitude ou le caractère incomplet des informations recueillies en application de l'alinéa précédent exposent le bénéficiaire de prestations aux sanctions et pénalités prévues aux articles L. 114-13 et L. 114-17.

Lorsque l'adresse où habite réellement le bénéficiaire de prestations sociales ne peut pas être obtenue dans les conditions prévues au premier alinéa, les organismes débiteurs de prestations sociales peuvent demander cette information aux entreprises délivrant l'eau, l'électricité, le gaz et fournissant l'accès au réseau des télécommunications, qui sont tenus de les leur communiquer. Cette disposition est également ouverte au Conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

- Au cinquième alinéa de l'article L. 583-3, après les mots : « indemnisation du chômage » sont insérés les mots : « aux entreprises délivrant l'eau, l'électricité, le gaz et fournissant l'accès au réseau des télécommunications »

« Cette disposition est également ouverte au Conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

- À l'article L. 114-14, après les mots : « et des organismes de protection sociale », sont insérés les mots : « et des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au Conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

- Au premier alinéa de l'article 114-16-1, après les mots : « les agents de l'État ou des organismes de protection sociale », sont insérés les mots : « ou des composantes des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au Conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

- L'article L. 114-16-3 est complété par un 7° ainsi rédigé :

« 7° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au Conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

- Après le quatrième alinéa de l'article L. 114-19, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude. Cette disposition est également ouverte au Conseil départemental lorsque celui-ci agit dans le cadre de sa mission d'action sociale. »

### **Article 10**

- À l'article L. 114-14 du code de la sécurité sociale, après les mots : « et des organismes de protection sociale », sont insérés les mots : « et des comités opérationnels départementaux anti-fraude ».

### **Article 11**

- Au premier alinéa de l'article L. 114-16-1 du code de la sécurité sociale, après les mots : « les agents de l'État ou des organismes de protection sociale », sont insérés les mots : « ou des composantes des comités opérationnels départementaux anti-fraude ».

- L'article L. 114-16-3 du même code est complété par un 7° ainsi rédigé :

« 7° Les comités opérationnels départementaux anti-fraude. »

### **Article 12**

- Après le quatrième alinéa de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude.»

### **Article 13**

I. Avant le dernier alinéa de l'article L. 128-2 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 4° Les membres des comités opérationnels départementaux anti-fraude ».

II. Après le dernier alinéa de l'article L.262-40 du code de l'action sociale et des familles, il est ajouté un alinéa rédigé ainsi : « Les mesures ci-dessus présentent un caractère transitoire dans l'attente de la mise en place, dans les 3 ans, d'un système d'information global, accessible à l'ensemble des institutions et partenaires de la lutte contre la fraude sociale ».

### **Article 14**

- L'article L. 243-7-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

I. Le premier alinéa est ainsi modifié :

1° Après les mots : « un procès-verbal » sont insérés les mots : « de fraude sociale ou » ;

2° Les mots : « et que la situation et le comportement de l'entreprise ou de ses dirigeants mettent en péril le recouvrement des cotisations dissimulées » sont supprimés ;

3° Après la seconde occurrence des mots : « cotisations dissimulées », sont insérés les mots : « ou des prestations indues ».

II. À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « et par le responsable de l'entreprise » sont remplacés par les mots : « et par le ou les personnes soupçonnées de fraude ».

III. Au dernier alinéa, après les mots : « de travail illégal », sont insérés les mots : « ou de fraude sociale ».

### **Article 15**

I. L'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du I, à la première phrase du II et à la première phrase du IV, le mot : « électronique » est remplacé par le mot : « biométrique » ;

II. Tout assuré social doit, à son initiative et sous sa diligence, dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi, échanger sa carte d'assuré social antérieurement détenue contre une carte biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale modifié par la loi n° XX du XX XX XXX visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale. Au-delà de ce délai, ses droits sont suspendus jusqu'à établissement d'une carte biométrique répondant aux conditions précitées.



III. Dans les six mois suivants la publication de la présente loi, il ne peut plus être délivré qu'une carte d'assuré social biométrique répondant aux conditions de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale modifié par la loi n° XX du XX XX XXX visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale.

IV. Le décret en Conseil d'Etat mentionné au I de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale détermine les conditions d'entrée en vigueur du présent article et intervient au plus tard dans le mois suivant la publication de la présente loi.

V. Les organismes d'assurance maladie procèdent à une communication appropriée auprès des assurés sociaux sur l'application du présent article.

## **Article 16**

Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

- À l'article L262-40, après les mots « sont tenus de communiquer», sont insérés les mots « sous 15 jours par courrier ».

- À la suite de l'article L 260-40, il est inséré un article L260-40-1 ainsi rédigé :

« Dans le cadre de sa mission d'action sociale, le président du conseil départemental peut décider de la création d'une cellule de contrôle du revenu de solidarité active, composée de contrôleurs ainsi que le prévoit l'article L133-2. Les missions de ces contrôleurs figurent aux articles L133-2, L262-40 et L262-41. ».

- Après l'article L. 262-40 du même code, il est inséré un article L.262-40-1 ainsi rédigé :

« Le Président du Conseil départemental confie à des agents chargés du contrôle, assermentés et agréés dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, le soin de procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives concernant l'attribution du revenu de solidarité active. Ces agents ont qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire ».

- A l'article L133-2 :

1° Après les mots « les agents départementaux », sont insérés les mots « assermentés devant le Tribunal de grande instance ».

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Ces contrôleurs ont les missions suivantes :

- étudier, en collaboration avec les services instructeurs, la situation personnelle et les droits des bénéficiaires du RSA en fonction des cibles de contrôle déterminées et des situations signalées en interne et par les partenaires externes ;

- saisir, dans le cadre du droit de communication dévolu au Département, les administrations et organismes concernés afin de collecter les données nécessaires à la vérification de la situation des allocataires ;

- participer à la mise en œuvre des traitements automatisés et interconnectés de données, à intervenir avec les administrations et organismes concernés dont les caisses d'allocations familiales, la mutuelle sociale agricole, Pôle Emploi, l'URSSAF, les services de l'Etat,

permettant la collecte des données nécessaires à la vérification de la situation personnelle des allocataires, et accéder auxdits traitements en tant que de besoin dans le strict cadre des missions qui lui sont imparties ;

- réaliser des contrôles sur pièces et sur place nécessaires à la vérification de la sincérité et de la conformité des déclarations effectuées par les allocataires, et rédiger les rapports afférents ;
- réaliser les rapports d'investigations de synthèse pour traiter efficacement les cas de fraude avérés ;
- communiquer les informations et éléments de preuve recueillis aux organismes payeurs et aux autorités compétentes pour coordonner les décisions à prendre et les actions à engager ;
- ces contrôleurs ont les mêmes moyens que ceux dévolus aux organismes de sécurité sociale et aux organismes payeurs ».

- L'article L262-37 est ainsi modifié :

1° Le 4° est supprimé.

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de refus de contrôle par l'allocataire ou de non-coopération de l'allocataire lors d'un contrôle (non-présentation des pièces demandées), la procédure de passage en équipe pluridisciplinaire n'est pas applicable. De ce fait, la suspension du revenu de solidarité active est donc prononcée immédiatement par le Président du Conseil départemental pour une durée fixée par décret. L'allocataire est informé par courrier de cette décision. La suspension est interrompue selon les modalités fixées ci-dessus lorsque l'allocataire répond aux sollicitations des contrôleurs de façon satisfaisante ».

### **Article 17**

- L'article L 262-14 du code de l'action sociale et des familles est modifié comme suit :

Après l'alinéa « La demande de revenu de solidarité active est déposée, au choix du demandeur, auprès d'organismes désignés par décret » est inséré un second alinéa « Il fournit lors de sa demande une déclaration sur l'honneur relative au patrimoine immobilier et financier et aux comptes bancaires détenus par lui et son conjoint en France et à l'étranger ». Un troisième alinéa est inséré « Il convient d'utiliser les capitaux placés avant de faire appel à la solidarité nationale ».

### **Article 18**

- A L'article L114-13 du code de la sécurité sociale, les mots : « 5 000 euros » sont remplacés par les mots : « dont le montant est de deux fois la valeur de la fraude considérée » ;

Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'amende peut aller jusqu'à cinq fois la valeur de la fraude lorsque celle-ci est commise en bande organisée. En cas de condamnation de l'allocataire à une sanction pénale due à un enrichissement personnel, l'amende est majorée de 50% ».

### **Article 19**

- A l'article L.114-19 du code de la sécurité sociale, il est ajouté un quatrième alinéa ainsi rédigé :  
« 4° Aux agents chargés du contrôle au sein des Conseils départementaux ».

### **Article 20**

La présente loi entrera en vigueur dans les six mois suivant sa publication, à l'exception des modalités particulières d'entrée en application de l'article 15 de la présente loi.