La lutte contre la fraude aux prestations sociales à l'épreuve du droit de l'aide sociale

Bertrand François-Lubin

▶ **To cite this version:**

Bertrand François-Lubin. La lutte contre la fraude aux prestations sociales à l'épreuve du droit de l'aide sociale. RDSS. Revue de droit sanitaire et social, 2011. hal-02556343

HAL Id: hal-02556343
https://hal.univ-antilles.fr/hal-02556343

Submitted on 28 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La lutte contre la fraude aux prestations sociales à l'épreuve du droit à l'aide sociale

Bertrand François-Lubin
Docteur en droit public
Membre associé du Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (CRPLC)-CNRS-UMR-8053

« *On aperçoit moins bien les souffrances des pauvres que leurs délits ; cela diminue notre compassion pour eux. Ils meurent de faim et de froid, parmi d'autres pareils à eux, mais les gens fortunés n'ont d'yeux pour eux sauf lorsqu'ils mendient* »[1]. Cette phrase prononcée en 1753 pourrait aisément être attribuée à un auteur contemporain tant elle caractérise la situation d'aujourd'hui. Sa résonance actuelle est la conséquence d'une véritable œuvre législative ayant, peu ou prou, pour objet la lutte contre la fraude aux prestations sociales érigée en priorité des politiques publiques. Certaines prestations sociales et corrélativement les bénéficiaires focalisent l'attention des pouvoirs publics tels les bénéficiaires des minima sociaux, plus précisément les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI)[2] et de l'allocation de parent isolé (API)[3]. Cette lutte contre la fraude semble constituer l'occasion idéale pour les pouvoirs publics, voire la société, de rappeler ces derniers à leurs devoirs [4].
Loin d'être circonstanciée et circonscrite, cette politique est, juridiquement, informée par les lois de financement de sécurité sociale (LFSS) qui comportent toutes, depuis 2007, un volet consacré à cette question[5]. Ce lien formel n'est pas fortuit car les LFSS traduisent financièrement les objectifs du législateur au titre de la politique sociale et qui figurent dans les lois ordinaires. Or, la lutte contre la fraude aux prestations sociales est subsumée dans une politique globale, à savoir la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a pour principal thème, la réduction du déficit de l'Etat. « *La fraude et les pratiques abusives affectant les finances publiques de la France atteignent des proportions intolérables... Notre ambition en matière de lutte contre la fraude doit être à la mesure de l'ampleur de ce phénomène…Nous vous demandons d'engager un plan de lutte systématique contre toutes les fraudes et les pratiques abusives portant atteinte aux finances publiques»*[6]. La diminution des dépenses publiques constitue la matrice du dispositif juridique. Aussi, la fraude est définie comme étant « *une irrégularité ou une omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques»*[7]. Appréhendée ainsi, la fraude fait office d'hyperonyme

[1] Fielding Henry, *A proposal for making an effectual provision for the poor*, cité par Vincent Dubois et alii, Les conditions sociales de la rigueur juridique- La politique de contrôle et de lutte contre la fraude aux prestations sociales à la CNAF et dans les CAF, *Dossiers d'études de la CNAF,* n°48, septembre 2003, p. 9.

[2]Selon un bilan annuel établi par la direction de la sécurité sociale, trois prestations sont particulièrement fraudogènes dont le RMI pour environ 20 millions d'euros, voir Bilan d'un an de lutte contre la fraude, www.travail-solidarité.gouv/IMG/pdf/Bilan_an_lutte_fraudeAvril2009.pdf,avril2009, p.10

[3] Ils sont directement visés par les lois n°2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux (*J.O* du 24 mars 2006, p.12371) et n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion (*J.O* du 3 décembre 2008, p.18424).

[4] En effet, il est de plus en plus question, conformément au concept du workfare, d'assortir le bénéfice d'une aide sociale d'une contrepartie, de subordonner l'octroi d'une prestation au respect d'une condition comme la recherche d'emploi ou de fournir des efforts d'insertion ou encore de respecter certaines garanties de sociabilité et de moralité, voir M. Borgetto, R. Lafore*, Droit de l'aide et de l'action sociale*, Montchrestien, Coll « Domat droit public », 7ème ed, 2009, p.545 et ss.

[5] Il s'agit de la section 7 des LFSS intitulée « Dispositions relatives au contrôle et à la lutte contre la fraude » de la quatrième partie dénommée « Dispositions relatives aux dépenses pour… » (en l'occurrence pour 2008, pour 2009, pour 2010).

[6] Lettre du Président de la République et du Premier Ministre au Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 11 octobre 2007 in Bilan d'un an de lutte contre la fraude, op. cit, p.52

[7] C'est la définition retenue par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude, voir Bilan, op. cit, p.7.

regroupant à la fois la fraude fiscale, la fraude douanière et la fraude sociale qui consiste à échapper aux versements des prélèvements sociaux ou à bénéficier indûment ou frauduleusement de prestations sociales. Généralement définie comme un agissement illicite par emploi de moyens illégaux[8], la fraude n'est pas, en la circonstance, appréhendée à partir de ses éléments[9] mais à raison de ses conséquences pour les finances publiques. Cette prégnance financière du dispositif de lutte contre la fraude aux prestations sociales doit être mise en perspective avec le droit à l'aide sociale[10].

Le droit à l'aide sociale n'est pas rétif à la lutte contre la fraude. Il existe, sur le plan historique, un lien ténu entre l'assistance sociale et la lutte contre la fraude. « *La dénonciation de la fraude dont les assistés se rendraient coupables forme un topique des discours sur les pauvres et l'assistance »*[11]. Du reste, l'assistance sociale a d'abord été envisagée comme un moyen de contrôle des plus pauvres. « *Aussi loin que l'on remonte dans le temps, le thème de la défense de la société ou de l'ordre établi a toujours été utilisé comme argument pour justifier l'aide sociale »*[12]. Néanmoins la confrontation s'impose dès lors que cette lutte contre la fraude est avant tout mue par des préoccupations financières car «… *la détermination des ressources et des charges publiques ne saurait être subordonnée aux seuls principes intéressant les finances publiques*, *mais peut être également affectée, le cas échéant, par d'autres règles, principes et objectifs de valeur constitutionnelle*»[13]. Il convient, alors, d'examiner sa juridicité, c'est-à-dire son acceptabilité juridique, à l'aune de cette exigence constitutionnelle[14] qu'est le droit à l'aide sociale. Mise à l'épreuve du droit à l'aide sociale, la lutte contre la fraude aux prestations sociales se révèle être un objet complexe, paradoxal. En raison de sa logique financière, la lutte contre la fraude aux prestations sociales constitue une menace réelle pour le droit à l'aide sociale (I) tout en apparaissant, à maints égards, comme son principal garant (II).

I Le droit à l'aide sociale menacé par la logique financière de la lutte contre la fraude aux prestations sociales

Le ton comminatoire du dispositif est d'abord lié à la définition extensible de la fraude retenue par les pouvoirs publics. Ce procédé ne permet pas de spécifier les différentes catégories de fraude. Au regard de l'enjeu, préserver les finances publiques, elles sont interchangeables en raison de leur impact financier. Inéluctablement, cette approche s'est traduite par un alignement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales sur la lutte contre la fraude fiscale (A). Le contexte de raréfaction budgétaire favorise, par ailleurs, un changement de représentation de la fraude. « *Jusqu'aux années 1990, la question de la fraude aux prestations sociales reste assez diffuse et fortement empreinte de connotations*

---

[8] Voir Fraude in G. Cornu, (dir), Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p.401.

[9] A savoir la violation d'une règle, le recours à un moyen frauduleux et une intention frauduleuse considérée par certains auteurs comme l'élément spécifique de la fraude, voir B. Audit, « Fraude », in D. Alland, S. Rials (dir), *Dictionnaire de culture juridique,* Paris, Lamy, PUF, 2003, p.755 et ss.

[10] L'aide sociale sera appréhendée ici comme « *un ensemble de prestations en nature ou monétaires constituant une obligation mise à la charge des collectivités publiques par la loi et qui sont destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir »,* M. Borgetto, R. Lafore, op cit, p.75-76.

[11] Vincent Dubois et alii, op. cit, p.9.

[12] M. Borgetto, R. Lafore, op. cit, p.27. Voir aussi, R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale-Une chronique du salariat,* Fayard, Coll « l'espace du politique », 1995, p.55 et ss, notamment p.57.

[13] X. Pretot, Le Conseil constitutionnel et les finances publiques », *R.F.F.P,* n°55, 1996, p.195.

[14] L'expression d'exigence constitutionnelle est utilisée par le juge constitutionnel et recouvre tant les objectifs que les droits et principes constitutionnels, voir à ce titre, T. Dubut, Le juge constitutionnel et les concepts. Réflexions à propos des exigences constitutionnelles, *RFDC,* n°80, p.749-764, notamment p.751. Selon l'auteur, le terme « *…désigne un ensemble de normes, ou plutôt un ensemble d'énoncés considérés par le juge comme formulant des normes constitutionnelles… ».*

morales »[15]. Aujourd'hui, l'heure est à la fermeté car « *lutter contre la fraude aux finances publiques est une priorité en raison de son impact financier, particulièrement intolérable en période de déficits publics importants…C'est un faux débat que d'opposer la grande fraude fiscale et la fraude des "petits" aux prestations sociales. Toute fraude doit être pourchassée et sanctionnée…»*[16]. Ces considérations financières sont à l'origine d'un véritable dispositif de répression contre la fraude aux prestations sociales (B).

A) L'alignement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales sur la lutte contre la fraude fiscale

Cet alignement est, en outre, favorisé par la parenté des concepts juridiques, notamment des critères d'éligibilités des prestations sociales et des avantages fiscaux et sociaux[17]. Depuis 2008, il n'y a plus, par ailleurs, de déclaration annuelle de ressources aux Caisses d'Allocations Familiales (CAF) qui récupèrent, directement auprès de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), les revenus des déclarations fiscales qui constituent une déclaration unique pour les impôts et les allocations familiales. Cette congruence explique la mise en place d'une organisation administrative commune (1) et l'extension de mécanismes propres au droit fiscal au droit de l'aide sociale (2).

1. La coordination administrative de la lutte contre la fraude aux prestations sociales et de la lutte contre la fraude fiscale

L'alignement prend, d'abord, une allure institutionnelle avec la création par le décret n°2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude[18].

Placée auprès du ministre chargé du budget, cette délégation a pour principale mission de veiller à l'efficacité et à la coordination des actions menées en matière de lutte contre la fraude entre tous les services concernés par cette question, d'améliorer la connaissance des fraudes ayant un impact sur les finances publiques, de contribuer à garantir le recouvrement des recettes publiques et le versement des prestations sociales[19]

L'institution de cette délégation avait été précédée, le 3 avril 2008, de la signature, pour la première fois, d'une convention entre l'Etat et les principales caisses nationales de sécurité sociale. Il s'agissait par ce biais de contourner les obstacles rencontrées par les agents des organismes de la sécurité sociale et des administrations fiscales qui, bien que juridiquement habilités à s'échanger leurs informations en vertu des articles L114-14 du code de la sécurité sociale et L152 du livre des procédures fiscales (LPF), n'en rencontraient pas moins des difficultés à le faire. La convention a aussi pour objet de mettre en commun les informations disponibles en vue de la détection et de la connaissance du phénomène de la fraude, de faciliter les échanges de données entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude, de développer des outils communs d'information.

---

[15] V. Dubois et alii, op. cit, p.21

[16] Déclaration de M. E.Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur la lutte contre la fraude fiscale, le rôle des contrôleurs et des organismes de coordination, tels la délégation nationale de lutte contre la fraude pour y parvenir, Paris le 5 mai 2009 : déclaration faîte à l'occasion d'une réunion regroupant 600 contrôleurs issus de la sphère fiscale, douanière et sociale.

[17] En effet, il n'est pas rare que des avantages fiscaux et sociaux soient cumulativement accordés aux entreprises ou à des particuliers, voir B. Plancher, Une nouvelle ambition pour la lutte contre la fraude, www.bertrandpancher.com/new/.../20080101_TravaillutteContreFraude.pdf.

[18] *J.O,* 19 avril 2008, texte n°34. Son institution a entraîné la disparition du Comité national de lutte contre la fraude à la sécurité sociale crée le 24 octobre 2006.

[19] Dans le prolongement de cette délégation nationale, le décret prévoit la création, au niveau local à titre expérimental pour dix-huit mois à compter de sa publication, de comités locaux de lutte contre la fraude présidés par les préfets.

Cette volonté de coordonner l'action de tous les acteurs de la lutte contre la fraude est loin d'être inédite. La coopération, qu'elle soit institutionnelle ou contractuelle, semble constituer l'horizon indépassable de l'action publique[20]. Elle n'en illustre pas moins la dilution de la lutte contre la fraude aux prestations sociales dans la lutte contre la fraude. La lutte contre la fraude aux prestations sociales n'ayant pas l'antériorité de la lutte contre la fraude fiscale épouse les caractéristiques de celle-ci comme l'illustre l'extension de mécanismes du droit fiscal au droit de l'aide sociale.

2. L'extension de mécanismes du droit fiscal au droit de l'aide sociale

Le droit de communication est « *…le droit reconnu à l'administration de recueillir auprès des tiers des informations concernant la situation des contribuables afin de s'assurer de la sincérité de leurs déclarations »*[21]. Selon Isabelle Vestris, « *...c'est la principale source d'informations de l'administration fiscale »*[22].

En vertu de l'article L.114-19 du Code de Sécurité Sociale (CSS), le droit de communication « *…permet d'obtenir… les documents et informations nécessaires aux agents des organismes de sécurité sociale pour contrôler la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites ou l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations servies par lesdits organismes… ».* Hormis quelques différences mineures, il faut convenir de la parfaite identité d'objet entre le droit de communication de l'administration fiscale et celui des organismes de sécurité sociale. Il s'agit du droit des agents des services fiscaux et des organismes de sécurité sociale d'obtenir auprès de tiers des informations (entreprise ou organisme dépositaire de l'information comme les banques, les fournisseurs d'énergie et les opérateurs de téléphonie sans qu'ils leur soient opposés le secret professionnel y compris bancaire) dans des cas expressément définis[23]. Cette similitude est topique de l'alignement dont il est fait état ici.

La LFSS pour 2008 (article 115)[24], procède à une extension des pouvoirs d'investigation des agents des organismes de sécurité sociale visant à aligner leurs prérogatives sur celles des agents des services fiscaux. A preuve, l'article L.114.20 du CSS dispose « … *le droit de communication défini à l'article L. 114-19 est exercé dans les conditions prévues et auprès des personnes mentionnées à la section 1 du chapitre II du titre II du livre des procédures fiscales à l'exception des personnes mentionnées aux articles L. 82 C, L. 83 A, L. 83 B, L. 84, L. 84 A, L. 91, L. 95 et L. 96 B à L. 96 F ».* Le procédé du renvoi[25] au LPF est explicite sur la porosité du droit de communication des organismes de protection sociale, et au delà de la lutte contre la fraude aux prestations sociales. Les organismes de sécurité sociale assurant le

[20] Voir B. François-Lubin, *Contribution à l'étude des groupements territoriaux*, Thèse, Université des Antilles et de la Guyane, Faculté de droit et d'économie de Martinique, 2009, p. 387-401.

[21] M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt,* LGDJ, 9è édit, 2008, p.104.

[22] I. Vestris, Le droit à l'information de l'administration in dossier spécial Du contrôle fiscal à la détection de la fraude, *Revue de droit fiscal,* n°3, 18 janvier 2007, p.21.

[23] Il s'agit notamment du refus exprès de l'allocataire de répondre à la demande d'informations complémentaires formulée par l'organisme, en cas de non présentation des pièces justificatives demandées, de doute sur la validité ou l'authenticité des justificatifs demandés et présentés, du caractère contradictoire des pièces présentées avec les pièces ou les éléments du dossier.

[24] Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, *J.O*, 21 décembre 2007, p. 20603 : auparavant, le droit de communication des organismes de sécurité sociale s'exerçait entre ces dits organismes en vertu de l'article L.114.12 du CSS ou avec l'administration fiscale par application combinée dudit article et de l'article L.152 du LPF.

[25] Dans d'autres cas, on procède à une copie conforme des dispositions du LPF : c'est le cas notamment de l'article L.114-21 du CSS qui reprend les dispositions de l'article 76 B du LPF.

service de prestations sociales peuvent, ainsi, obtenir, à l'instar des agents des services fiscaux, des informations et des documents[26].
La description du régime juridique du droit de communication des organismes de sécurité sociale exemplifie parfaitement l'idée d'un alignement. Mieux encore, elle préfigure le trait répressif du dispositif de la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

B) Les exigences financières, fondement d'une répression accrue contre les fraudeurs aux prestations sociales

Les évolutions affectant le droit aux allocations logement spécifient l'idée d'un changement de représentation de la fraude évoquée ci-dessus. Jusqu'à la LFSS pour 2008, le droit aux allocations logement n'était pas remis en cause à la suite d'une fraude[27]. Prévue initialement à titre expérimental, soit jusqu'au 31 décembre 2009, l'expérience a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2010 par la LFSS pour 2010[28].
L'exemple du RSA est tout aussi évocateur de ce renversement de perspective. Il y a un lien de causalité entre la fraude au RMI[29] et l'inclusion dans la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA d'une section entière (section VI nouvelle, articles L.262-50 à L.262-53 du CASF)) intitulé « lutte contre la fraude et sanctions ». Cette nouvelle formalisation tranche avec celle qui prévalait pour le RMI où le dispositif de lutte contre la fraude figurait dans une section (ancienne section V, articles L.262-39 à L.262-47-1, du CASF aujourd'hui abrogée) consacrée aux recours et récupération. Ces deux exemples sont suggestifs sur les contours du système mis en place pour signifier cette mutation. Elle s'est traduite par un renforcement des moyens de détection de la fraude et des procédures de recouvrement des indus de prestations (1) et l'aménagement d'un véritable dispositif de sanctions des fraudeurs (2).

1. Le renforcement des moyens de détection de la fraude et des procédures de recouvrement des indus de prestations

« *La lutte contre la fraude et les abus impliquent de pouvoir recouvrer efficacement les indus détectés* ». Ces propos extraits de l'exposé des motifs de la LFSS pour 2009 exemplifient la volonté du législateur de tout faire pour éradiquer la fraude aux prestations sociales. Cette perspective est quasiment érigée en une obligation de résultat justifiant des moyens, des outils idoines.

Le recouvrement des indus de prestations repose, d'abord, sur les moyens de détection de la fraude. Parmi ces outils, il convient d'évoquer le cas du mécanisme d'évaluation du train de vie instituée par la LFSS pour 2007[30]. L'article L.262-10-1 du CASF qui codifie les dispositions de l'article 132 de la dite loi dispose que « *Lorsqu'il est constaté par l'organisme local de sécurité sociale, à l'occasion de l'instruction d'une demande ou lors d'un contrôle,*

[26] Il est, à l'instar de ce qui prévaut en matière fiscale (il ne porte que sur les documents professionnels, et la consultation se fait, en principe, sur place, voir I. Vestris, op. cit, p.22), limité qu'à certains documents et informations (voir l'article L.114-19 du CSS précité).
[27] Désormais, en vertu de l'article 110 de cette loi, la fraude aux allocations mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, pour un montant supérieur à deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, est sanctionnée par la suppression du service de ces allocations. La sanction est fixée en fonction de la gravité des faits, dans la limite d'une année à compter de la décision administrative de suppression.
[28] Loi n°2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, *J.O,* 27 décembre 2009, p. 22392.
[29] Voir supra, note 2.
[30] Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, *J.O*, 22 décembre 2006, p. 19315. Ce mécanisme participe aussi au processus d'alignement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales sur la lutte contre la fraude fiscale car jusqu'à cette date, seuls les services fiscaux avaient recours à ce procédé.

une disproportion marquée entre, d'une part, le train de vie du demandeur ou du bénéficiaire et, d'autre part, les ressources qu'il déclare, une évaluation forfaitaire des éléments de train de vie est effectuée. Cette évaluation forfaitaire est prise en compte pour la détermination du droit à la prestation. Les éléments de train de vie à prendre en compte, qui comprennent notamment le patrimoine mobilier ou immobilier, sont ceux dont la personne a disposé au cours de la période correspondant à la déclaration de ses ressources, en quelque lieu que ce soit, en France ou à l'étranger, et à quelque titre que ce soit ». Cette procédure a « *pour objectif de mettre un terme à des situations*, *rares mais choquantes, de personnes pour lesquelles le bénéfice de minima sociaux ou de prestations sociales n'est pas justifié »*[31]. Sont visées par cette procédure les personnes qu dissimulent leurs ressources en vue d'obtenir des minima sociaux ou des prestations sociales ainsi que celles qui disposent d'un patrimoine important ne justifiant pas du bénéfice de minima sociaux ou de prestations sociales[32]. Les prestations visées sont la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire santé, le RMI, l'API et les prestations familiales sous conditions de ressources à savoir la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

Au titre de la détection de la fraude, le procédé de contrôle et d'échanges d'informations a été érigé en système comme l'illustre la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA. A l'inverse de ce qui prévalait pour le RMI où seuls deux articles envisageaient cette question, à savoir les anciens articles L. 262-170 et L.262-33 du CASF, cette loi a introduit dans le dit code une section entière (section IV nouvelle, articles L.262-40 à L.262-44 du CASF) consacrée au contrôle et aux échanges d'informations. Aussi, l'article L.262-40 prévoit des échanges d'informations entre notamment le Président du Conseil général et tous ceux qui interviennent dans le cadre du RSA c'est-à-dire les administrations publiques singulièrement les administrations financières, les collectivités territoriales, les organismes d'indemnisation du chômage ainsi que les organismes publics ou privés concourant aux dispositifs d'insertion ou versant des rémunérations au titre de l'aide à l'emploi. A ce sujet, l'article L.262-42 pose le principe selon lequel les services publics de l'emploi informent mensuellement le président du conseil général des inscriptions et des radiations des bénéficiaires du RSA sur la liste des demandeurs d'emploi. L'échange d'informations, de données entre administrations ou organismes chargés d'une mission de service public constitue aujourd'hui une pierre angulaire de la détection de la fraude en liaison avec la montée de l'informatisation[33].

Lorsque la fraude est avérée, les organismes dispensateurs de prestations, c'est-à-dire le département et les organismes de sécurité sociale, disposent d'une panoplie de techniques juridiques afin de recouvrer les indus. Elles ont été renforcées au cours de ces dernières années et sont emblématiques du changement de représentation qui a cours et de la tonalité répressive du dispositif de lutte contre la fraude aux prestations sociales.

---

[31] Extrait de la circulaire n°DSS/2A/2008/181 du 6juin 2008 des ministres du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, du budget, des comptes publics et de la fonction publique relative aux modalités d'application de la procédure d'évaluation des ressources selon les éléments de train de vie pour le bénéfice de certaines prestations sociales.

[32] Il s'agit de personnes qui ne fraudent pas mais qui perçoivent, en vertu de la réglementation de droit commun, des minima sociaux car celle-ci ne prend pas, suffisamment, en compte les éléments du patrimoine. Cette anomalie a été corrigée par le décret n°2008-88 du 28 janvier, pris en application de l'article 132 précité, qui fixe les modalités d'évaluation des biens et des éléments de train de vie pour le bénéfice de certaines prestations sociales sous condition de ressources.

[33] A ce sujet, la Caisse nationale des affaires familiales (CNAF) a mis en place depuis le 1er janvier 2008 un référentiel national des bénéficiaires (RNB) commun aux différentes caisses locales et qui est utilisé pour les affiliations des nouveaux bénéficiaires. Il a pour principal objet de lutter contre les « multi affiliations » pour des prestations familiales ou du RMI ou du RSA. S'agissant des craintes que suscite le recours à l'informatique, voir V. Dubois et alii, op. cit, p. 44-48.

Jusqu'à la LFSS pour 2009, un organisme débiteur de prestations familiales ne pouvait juridiquement récupérer un indu de prestations sociales que sur les prochaines échéances qu'il devait verser à l'allocataire au titre de la même prestation. La LFSS pour 2009 (article 118) remédie à cette situation en instituant un système de fongibilité des prestations sociales. Afin de faciliter le recouvrement des indus, la loi prévoit que les prestations familiales, l'allocation de logement social (ALS), l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et depuis le 1er janvier 2010 le RSA fonctionnent, désormais, en vases communicants. Ainsi, lorsque ces organismes ne seront pas en mesure de récupérer un indu au titre d'une prestation, ils pourront le faire sur une autre prestation versée à l'intéressé[34].
Dans l'hypothèse où les sommes dues ne pourraient être recouvrées sur les prestations à venir, cette loi donne, par ailleurs, un pouvoir de contrainte à l'ensemble des organismes de sécurité afin de faciliter le recouvrement des indus. Ce pouvoir de contrainte, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, emporte les mêmes effets qu'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque. Jusqu'ici, il était utilisé par les organismes de sécurité sociale pour d'autres cas que le remboursement des prestations dont le recouvrement des cotisations de sécurité sociale impayées en vertu de l'article L.244-9 du CSS. Ces derniers devaient néanmoins saisir le tribunal pour obtenir un titre exécutoire et procéder au recouvrement des indus. Désormais, le directeur de l'organisme de sécurité sociale compétent adresse à la personne ayant indûment perçu des prestations une notification de payer le montant réclamé[35]. Eu égard à ses effets, ce pouvoir de contrainte augure la capacité de sanctionner des organismes payeurs de prestations sociales.

2. L'aménagement d'un dispositif de sanction des fraudeurs

Ces sanctions sont de deux types. Elles sont administratives et pénales. Dans certains cas, elles peuvent se cumuler.

Les sanctions administratives peuvent prendre deux formes. Il peut s'agir, dans certains cas, de sanctions financières (pénalités ou amendes) prononcées par le directeur de l'organisme de sécurité sociale, en particulier du directeur de la caisse d'allocations familiales, ou du président du conseil général selon, respectivement, les dispositions des articles L.114-13 et L.114-17 du CSS pour les prestations de sécurité sociale (en l'occurrence les prestations familiales) et L.262-52 et L.262-53 du CASF pour le RSA[36]. Les pénalités administratives sont des créations récentes. Elles incarnent le changement de représentation à l'égard des fraudeurs. Elles ont été instituées pour la branche famille par la LFSS pour 2006[37] et par la loi n°2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux en ce qui concerne le RMI et l'API. Refondu par la

[34] La récupération dont il s'agit ici diffère de celle de droit commun prévue à l'article L.132-8 du CASF. Son champ d'application s'est tantôt réduit, tantôt écarté au cours de ces dernières années au point que certains auteurs considèrent qu'il s'agit d'une technique juridique dont les fondements sont de plus en plus mal assurés (Voir V. Bonnin, La récupération des prestations sociales en question, *RDSS,* 2005, p.993 et ss. Voir aussi le commentaire de M. Borgetto, R. Lafore sous l'article L.244-9 du CASF). Ainsi, l'article L.262-49 nouveau du CASF écarte l'application de la récupération de droit commun pour les sommes versées au titre du RSA. La récupération évoquée ci-dessus constitue, dès lors, un mécanisme propre à la lutte contre la fraude.

[35] La lettre de notification doit comporter un certain nombre de mentions comme le motif, la nature et le montant des sommes réclamées, la date du ou des versements donnant lieu à réclamation, le délai imparti au débiteur pour s'acquitter de la dette ainsi que les conditions dans lesquelles il peut, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision, présenter ses observations orales ou écrites, voir décret n° 2009-988 du 20 août 2009 habilitant les directeurs des organismes de sécurité sociale à recouvrer les prestations indues par voie de contrainte, *J.O,* 22 août 2009, p. 13783

[36] Il est à noter que cet article prévoit que les amendes sont alors infligées et recouvrées dans les conditions et les limites définies pour la pénalité prévue à l'article L.114-17 du CSS

[37] Loi de financement n°2005-1579 du 19 décembre 2005 pour 2006, *J.O* 20 décembre 2005*,* p. 19531.

LFSS pour 2009[38], le dispositif des pénalités financières encourues par les allocataires des prestations familiales a fait l'objet d'un nouvel aménagement par la LFSS pour 2010. Il s'est traduit, pour l'essentiel, par un renforcement des règles en la matière sur deux plans.

En premier lieu, la LFSS, afin de faciliter la sanction des comportements frauduleux, supprime l'exigence que les faits reprochés aient abouti au versement de prestations (article L.114-17 du CSS, al 2 et 3 modifiés)[39]. De facto, elle procède à une extension des cas de répression en sanctionnant la tentative de la fraude alors qu'auparavant, la fraude n'était constituée que s'il y avait eu un paiement indu de prestations. En outre, la loi étend le champ des personnes susceptibles de faire l'objet d'une pénalité dont celles ayant eu des agissements visant à obtenir ou à tenter de faire obtenir le versement indu de prestations par les CAF. Sont notamment visés, selon l'exposé des motifs, les bailleurs en cas de fraude au logement, les employeurs qui ne déclarent pas une personne bénéficiaire de prestations sociales ou encore la personne qui déclare héberger un tiers à son domicile dans l'unique but de permettre à celui-ci de percevoir indûment une prestation. Lorsque l'intention de frauder est avérée, le montant plancher de la pénalité a été fixée par les parlementaires à 1/10 du plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 288,50 € en 2010, alors qu'il était jusqu'ici établi par arrêté. La loi prévoit, par ailleurs, que la pénalité ne peut excéder un montant égal à quatre fois ce plafond, soit 23 080 € en 2010, lorsque la fraude est commise en bande organisée. Concernant le RSA, en cas de versement indu résultant de l'omission délibérée de déclaration ou d'une fausse déclaration (article 262-52 du CASF), le président du conseil général, après avis de l'équipe pluridisciplinaire, peut décider d'assujettir le contrevenant au paiement de pénalités fixées en fonction de la gravité des faits, dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 5 770 € en 2010. Le montant est doublé en cas de récidive[40]. Si, en revanche, le versement indu du RSA résulte d'une fausse déclaration, de l'omission délibérée de déclaration ou de travail dissimulé, le président du conseil général, après avis de l' équipe pluridisciplinaire, peut décider, en cas de récidive ou lorsque l'indu excède deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, de supprimer le versement de la part du RSA qui excède le revenu minimum garanti (dit RSA « chapeau »), pour une durée maximale d'un an fixée en fonction de la gravité des faits, de l'ampleur de la fraude et de sa durée ainsi que de la composition du foyer[41]. La sanction vise le versement du RSA « chapeau » au titre du membre du foyer concerné. Elle est étendue aux membres du foyer en cas de complicité[42].

Le pouvoir de suspendre le versement d'une prestation constitue la seconde forme de sanctions administratives. A l'instar du président du conseil général pour le RSA (article L.262-37, alinéa 6), le directeur de la CAF dispose d'un pouvoir équivalent pour les allocations logement. En revanche, à la différence de celui-là où il s'agit d'une faculté, pour celui-ci, c'est une compétence liée car la sanction est obligatoire dès lors que les conditions posées par les textes sont remplies. Cette sanction s'applique quelque soit la situation socio-

[38] Elle avait notamment révisé la procédure des pénalités administratives applicable en cas de fraude, abus et fautes commis par des professionnels de santé, des assurés, des établissements de santé ou médico-sociale. A cet effet, la LFSS a élargi le champ des pénalités concernées ainsi que la liste des personnes concernées et a institué le principe de pénalités modulables avec, dans certains cas, des montants planchers.

[39] Sont qualifiés de comportements frauduleux, l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faîtes pour le service des prestations et l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations.

[40] Cependant, aucune amende ne peut être prononcée à raison de faits remontant à plus de deux ans. Il en est de même lorsque l'intéressé a, pour les mêmes faits, déjà été condamnée par le juge pénal ou a bénéficié d'une décision définitive de non-lieu ou de relaxe. Si une décision de ce type intervient postérieurement au prononcé d'une amende administrative, la révision de cette amende est de droit.

[41] Les règles évoquées à la note précédente s'applique aussi dans ce cas de figure. La décision de suppression du RSA et l'amende administrative prévue ne peuvent être prononcés pour les mêmes faits (article L.262-53 du CASF).

[42] Voir circulaire CNAF n°2009-013 du 15 juillet 2009.

financière de l'auteur de la fraude car le seuil d'application de la suspension du droit s'apprécie uniquement par rapport au montant de l'indu frauduleux d'aide au logement. La durée de la suspension peut toutefois tenir compte de cette situation. Cette décision peut se cumuler avec d'autres sanctions. Pour ce faire, il faut que les sanctions reposent sur des objets différents, qu'elles tendent à la sauvegarde des valeurs et d'intérêts qui ne se confondent pas et que l'ensemble des sanctions, si elles ont un impact financier, n'excède pas les seuils maxima de la sanction la plus élevée. Partant, des pénalités peuvent se cumuler avec une mesure de suspension de l'aide au logement notamment si le droit au logement n'est plus ouvert. Le cumul est possible entre une suspension de l'aide au logement et une condamnation pénale à une peine autre qu'une amende comme une peine de prison, un travail d'intérêt général.

La condamnation pénale parachève le dispositif de répression mis en place pour lutter contre la fraude aux prestations sociales. Les sanctions pénales figurent notamment aux articles 313-1 et 313-3 du code pénal[43].

Cette pénalisation accrue de la lutte contre la fraude aux prestations sociales témoigne des menaces que cette politique fait peser sur le droit à l'aide sociale. Elle renforce l'idée selon laquelle le système juridique occidental traiterait, à la différence des droits civils et politiques qualifiés généralement de droits de premier rang, le droit des pauvres comme de pauvres droits[44]. Ceci ajoute à la nécessité d'interroger juridiquement cette politique. Peut-elle se concilier avec le droit à l'aide sociale ?

II La lutte contre la fraude aux prestations sociales, garante du droit à l'aide sociale ?

La politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales étant mise en forme par des lois, il convient de s'interroger sur sa ratio legis, en recherchant notamment ses fondements juridiques notamment constitutionnelles (A) car le droit à l'aide sociale est une exigence constitutionnelle en vertu de l'alinéa 11 du préambule de 1946. Cette politique répond-t-elle à une obligation constitutionnelle? Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, elle répond manifestement à des impératifs constitutionnels. Elle révèle parallèlement qu'elle est au service du droit à l'aide sociale (B).

A) La ratio legis de la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales

L'analyse de la ratio legis de cette politique s'impose eu égard à la constitutionnalisation du droit qui s'est traduite par *« l'émergence, la consécration ... des droits de l'homme…* »[45] dont le droit à l'aide sociale. La jurisprudence du conseil constitutionnel fait de la sauvegarde de l'ordre public un objectif de valeur constitutionnelle fondant la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales (1). Elle trouve aussi, implicitement, sa ratio legis dans des impératifs constitutionnels de nature financière (2).

1. La sauvegarde de l'ordre public comme fondement constitutionnel avéré de cette politique

[43] S'agissant du RSA, en vertu de l'article L.262-50 du CASF, le fait de se rendre coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir ou tenter de faire obtenir le revenu de solidarité active est passible de l'amende prévue à l'article L.114-13 du CSS, soit 5 000 €.

[44] P.H Imbert, « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques et sociaux, *RDP,* 1989, p.739-754. Voir aussi, D. Roman, Les droits sociaux : des droits à part entière ? www.educationpopulaire93.fr/spip.php?article635, Les droits sociaux, entre « justiciabilité » et « conditionnalité » : éléments pour une comparaison, *RIDC,* 2-2009, p.285-314, E. Georgitsi, De « l'impossible justiciabilité » des droits sociaux fondamentaux, www.droitconstitutionnel.org/athenes/georgitsi.pdf

[45] L. Favoreu et alii, *Droit des libertés fondamentales,* Paris, Dalloz, coll « Précis », 4è ed, 2007, p.11.

Rechercher les fondements constitutionnels de la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales relève de la gageure si l'on s'en tient à une lecture littérale de la constitution. Aucune disposition du bloc de constitutionnalité ne fait, peu ou prou, référence à cette question. L'obstacle n'est pas dirimant car la constitutionnalisation ainsi que la fondamentalisation du droit sont l'œuvre du juge constitutionnel qui a donné (et donne) du sens aux dispositions-programmes[46] qui illustrent la philosophie sociale et politique du régime. Certaines d'entre elles sont explicitement posées dans le bloc de constitutionnalité comme celles figurant à l'alinéa 11 du préambule de 1946 précitées alors que d'autres sont créées ou simplement révélées par le juge constitutionnel[47] : il s'agit des objectifs de valeur constitutionnelle.

Selon Pierre De Montalivet, c'est « *un ensemble de normes ayant des traits communs et auxquelles sont attachées des conséquences juridiques »*[48]. Au sein de la catégorie figure la lutte contre la fraude fiscale[49] classée parmi les objectifs de valeur constitutionnelle ayant un contenu extensible[50]. La question s'est d'ailleurs posée de savoir si la lutte contre la fraude fiscale ne s'étendait pas à la fraude aux prestations sociales. Pour ledit auteur, « *il semblerait qu'en l'état actuel de la jurisprudence, l'objectif ne vise que le domaine fiscal »*[51]. Il n'en demeure pas moins vrai qu'elle l'influe fortement au regard de l'alignement de cette dernière sur celle-là.

Le contraste est, en effet, saisissant avec la lutte contre la fraude fiscale qui est, ut singuli, un objectif de valeur constitutionnelle découlant de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La lutte contre la fraude aux prestations sociales ne bénéficie pas d'un tel statut constitutionnel. Elle est menée au nom de la sauvegarde de l'ordre public suite à une décision du 15 novembre 2007[52] du juge constitutionnel qui considère, en effet, « *…que la sauvegarde de l'ordre public, qui inclut la lutte contre la fraude, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».* Cette décision fait donc de la lutte contre la fraude une finalité particulière de l'ordre public. Conséquemment, il constitue le fondement constitutionnel de la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Ce rattachement de la lutte contre la fraude, donc de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, à l'ordre public fonctionne comme une antienne du droit de l'aide sociale[53]. Il justifie juridiquement la dimension coercitive du dispositif visant à réprimer la fraude aux prestations sociales.

2. Les impératifs constitutionnels de nature financière, fondement implicite de cette politique

Cette proposition est liée à la définition de la fraude retenue par les pouvoirs publics[54]. Au-delà de cette circonstance, elle s'impose en raison des caractéristiques du droit à l'aide sociale qui est un droit-créance postulant une intervention des pouvoirs publics.

---

[46] Voir G. Burdeau, *Traité de science politique,* Paris, LGDJ, t.4, 2e éd, 1969, p.131, §55.

[47] P. De Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle,* Dalloz, Coll « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, p.29-33

[48] P.De. Montalivet, op.cit, p.570-571.

[49] C.C n°2001-457DC, 27 décembre 2001, loi de finances rectificatives pour 2001*, Rec,* p.192, cons 6.

[50] Voir P. De Montalivet, op. .cit, p.294-309, spécialement p.307 et ss s'agissant de la fraude fiscale. Cette caractéristique valide, au demeurant, juridiquement la définition très large de la fraude retenue par les pouvoirs publics, voir, supra, p.2.

[51] Ibid, p.309.

[52] C.C n°2007-557 DC, 15 novembre 2007, *loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, *Rec,* p.360, cons 11.

[53] Voir supra, notes 11 et 12.

[54] Supra, p.2.

Sa concrétisation relève de la volonté politique notamment en période de récession économique et, donc, de raréfaction budgétaire. En effet, il est acquis que « *le contexte économique influe nécessairement sur les possibilités de concrétisation des droits-créances »*[55] Il est, dès lors, difficile de ne pas établir un lien entre la situation économique et certaines décisions prises récemment. Ainsi, la loi n°2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)[56] prévoit que les droits à l'APA à domicile sont, désormais, ouverts à la date de notification de la décision du président du conseil général[57]. Compte tenu des interrogations que pose la question du financement de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, cette décision est loin d'être anodine. Elle permet, en l'espace de deux mois, aux pouvoirs publics de faire de substantielles économies. La même remarque peut être faîte s'agissant des conditions d'attribution du RMI et du RSA. A la différence du RMI, le droit au RSA est ouvert à compter de la date du dépôt de la demande alors que pour le RMI, il est dû à compter du premier jour du mois civil au cours duquel la demande est déposée.

La prise en compte du contexte économique est loin d'être circonstanciée car « *certains textes constitutionnels intègrent explicitement ce que d'aucuns appellent " le principe de réalité*" »[58] et le juge constitutionnel emprunte de plus en plus les « *…traits d'un gardien scrupuleux des finances publiques…* »[59]. Certaines des décisions du juge constitutionnel français vont dans ce sens. Il fait ainsi du bon usage des deniers publics une exigence constitutionnelle[60]. Le rappel de cette obligation constitutionnelle, posée à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, témoigne de l'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires[61]. Elle induit une gestion plus rigoureuse des finances publiques justifiant que des mesures soient prises pour lutter contre tous ceux qui perçoivent indûment ou frauduleusement des prestations sociales. Le bon usage des deniers publics s'avère impérieux d'autant que l'aide sociale présente, juridiquement, un caractère subsidiaire.

Ce souci de préserver les deniers publics trouve aussi sa traduction dans l'objectif de valeur constitutionnelle d'équilibre financier de la sécurité sociale[62]. Il a un contenu plus limité et vise principalement la maîtrise des dépenses de santé et autorise le législateur à « *…laisser à la charge des assurés sociaux une franchise pour certains frais relatifs aux prestations et produits de santé pris en charge par l'assurance maladie…».* Paradoxalement, il est aussi une condition de l'effectivité du droit à l'aide sociale.

---

[55] D. Ribes, L'incidence financière des décisions du juge constitutionnel, *Les cahiers du Conseil constitutionnel,* n°24, 2008, p.106.

[56] *J.O,* 1 avril 2003, p.5695.

[57] La loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 qui a institué l'allocation personnalisée autonomie (APA) prévoyait, pour sa part, que les droits à l'APA étaient acquis à compter de la date du dépôt du dossier.

[58] D. Ribes, op.cit, p.106. Ainsi, à titre d'exemple, les articles 26 et 27 de la constitution de l'Afrique du sud disposent que « *l'Etat doit prendre des mesures législatives et toute autre mesure raisonnable, compte tenu de ses ressources disponibles, pour mettre en œuvre la réalisation progressive de ce droit »,* soit le droit à un logement décent et à la sécurité sociale.

[59] Ibid, p.108.

[60] C.C n°2003-473DC du 26 juin 2003, loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, *Rec,* p.38*,* cons18.Le juge va confirmer cette exigence dans sa décision n°2008-567 DC du 24 juillet 2008, loi relative aux contrats de partenariat, *Rec,* p.341, cons 14. Il est à noter que le juge a parlé, en la circonstance, d'exigence constitutionnelle et non pas d'objectif de valeur constitutionnelle. Pour certains auteurs, il s'agirait d'un objectif implicite, voir P. de Montalivet, op.cit, p. 256-257.

[61] S. Caudal, L'emprise croissante du droit sur les politiques budgétaires, *R.F.F.P,* n°79, septembre 2002, p.121-140.

[62] C.C n°2007-558 du 13 décembre 2007, loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, *Rec,* p.448. Cette décision confirme une jurisprudence bien établie car cette exigence constitutionnelle a été posée pour la première fois en 1997 (C.C n°97-393DC, cons 25) puis réaffirmée à de nombreuses reprises notamment en 2001 (C.C n°2001_453DC, cons20.

B) La lutte contre la fraude aux prestations sociales, une politique au service du droit à l'aide sociale

Les objectifs de valeur constitutionnelles sont identifiés comme étant des normes de conciliation (1) garantes, paradoxalement, de l'effectivité du droit à l'aide sociale (2).

1. Les objectifs de valeur constitutionnelle, des normes de conciliation

Ce trait est symptomatique de la fonction que le juge constitutionnel assigne à ceux-ci. Le principe est repris dans toutes les décisions du conseil constitutionnel ayant consacré des objectifs constitutionnels telle la décision fondatrice de la notion[63] où le juge énonce qu' « *il appartient au législateur de concilier…l'exercice de la liberté de communication… avec …les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public…».* Ce rôle est doublement signifiant quant aux implications juridiques pour le droit à l'aide sociale de ceux qui fondent la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Sur un plan théorique, la conciliation semble inévitable car « *tout système juridique génère des conflits de normes… Les normes constitutionnelles n'échappent pas à cette éventualité d'un conflit entre elles…»*[64]. La résolution de tels conflits s'opère généralement par la technique de la hiérarchie qui fait prévaloir une norme par rapport à l'autre. Cette voie n'est pas appropriée ici car la conciliation est un rapport d'articulation non hiérarchique[65]. Le juge constitutionnel veille particulièrement au respect de cet équilibre. Dans la même décision où il a reconnu que l'équilibre financier constituait un objectif constitutionnel, celui-ci a précisé, à l'attention du pouvoir réglementaire, que « *le montant de la franchise et le niveau des plafonds devront être fixés de façon telle que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution ».* Le juge fait, en quelque sorte, de la non-dénaturation d'un droit constitutionnellement reconnu, un impératif consubstantiel à l'opération de conciliation[66]. Il est éloquent au sujet de la juridicité des objectifs de valeur constitutionnelle.

Ces derniers ne sont pas, par ailleurs, d'applicabilité directe[67]car il s'agit de normes d'orientation pour le législateur qui requièrent son intervention. Selon les cas, il s'agira d'une obligation ou d'une faculté d'agir.

L'obligation d'agir est impérative dans la plupart des cas. « *D'une manière générale, les objectifs de valeur constitutionnelle ont une force obligatoire...L'inconstitutionnalité d'une loi peut en effet être provoquée par l'absence de mise en œuvre de l'objectif »*[68]. Il s'agit d'une obligation de faire pour le législateur afin de donner un contenu à l'objectif. Ceci prévaut notamment pour le droit au logement qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle par le juge constitutionnel dans sa décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995 qui dispose « *qu'il incombe tant au législateur qu'au gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif de valeur constitutionnelle».* Il y a, manifestement, une corrélation entre cette prescription et la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion

[63] C.C, n°82-141DC, 27 juillet 1982 relative à la liberté de communication audiovisuelle. Voir sur ce point B.Faure, Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ? *R.F.D.C,* n°21, 1995, p.64. Voir aussi, P. de Montalivet, op.cit, p.7.

[64] G. Drago, La conciliation entre principes constitutionnels, *D,* 1991, Chron, p.265.

[65] C.Brami, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel*, Thèse, Université de Cergy Pointoise, Ecole doctorale Droit et Sciences humaines, 2008, p. 306 et ss.

[66] Ibid, p.309.

[67] P.De Montalivet, op.cit, p.457 et ss.

[68] Ibid, p.357.

sociale[69]. La même analyse peut être faîte à propos de l'équilibre financier : il s'agit d'un impératif général qui implique, par exemple, la maîtrise des dépenses de santé.
La faculté ou l'autorisation d'agir découle du caractère conciliant des objectifs de valeur constitutionnelle. Dans ce cas, il s'agit de permettre, dans une certaine limite, au législateur, d'apporter, par ce biais, des limitations aux droits et libertés constitutionnels. Cette observation vaut particulièrement pour la sauvegarde de l'ordre public qui bénéficie d'une protection particulière dans la jurisprudence constitutionnelle. Le juge constitutionnel considère notamment « *qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation du droit à mener une vie familiale normale avec les exigences de l'ordre public…, il ne transgresse aucune disposition constitutionnelle en faisant prévaloir en cas de menace grave à l'ordre public les nécessités de ce dernier »*[70]. Cette prévalence de l'ordre public se justifie aisément si l'on considère que l'ordre public n'est pas nécessairement attentatoire à l'exercice des droits et libertés. L'ordre public est, d'ailleurs, de plus en plus envisagé comme une condition de l'exercice des droits et libertés comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat pour qui « *…l'ordre public répond à un socle minimal d'exigences réciproques et de garanties essentielles de la vie en société, qui…sont à ce point fondamentales qu'elles conditionnent l'exercice des autres libertés, et qu'elles imposent d'écarter, si nécessaire, les effets de certains actes guidés par la volonté individuelle »*[71]. La décision du conseil constitutionnel qui fait de la lutte contre la fraude une finalité particulière de la sauvegarde de l'ordre public reflète parfaitement cette conception renouvelée de ce principe.
Cet exemple fait figure d'exception car la jurisprudence constitutionnelle offre, généralement, un autre scénario consistant à faire des objectifs de valeur constitutionnelle les garants de l'effectivité des droits et libertés constitutionnels.

2. Les objectifs de valeur constitutionnelle, des normes de conciliation garantes de l'effectivité du droit à l'aide sociale

«*…le Conseil constitutionnel protège moins les objectifs de valeur constitutionnelle que les droits et libertés constitutionnels qu'ils limitent. Il existe une véritable conciliation entre les objectifs de valeur constitutionnelle et les… droits et libertés constitutionnels [qui]… privilégie le… droit ou liberté au détriment de l'objectif»*[72]. Cette prévalence reflète une normativité limitée car « …o*n ne peut considérer que les objectifs ont la même importance que les droits en eux-mêmes, puisqu'ils dépendent de ces droits dans leur existence* »[73] dès lors qu'ils n'ont pas pour destinataires les sujets de droits, singulièrement les individus, mais les pouvoirs publics en leur qualité de producteurs de normes juridiques. Ce faisant, ils ne peuvent faire l'objet d'une application autonome. Leur mise en œuvre n'est envisageable que dans le cadre d'une opération de conciliation avec ces autres exigences constitutionnelles.
De facto, les objectifs de valeur constitutionnelle ont vocation à jouer un rôle protecteur des droits et libertés constitutionnels. Ils trouvent leur limite dans les autres exigences constitutionnelles comme l'a jugé le Conseil d'Etat, s'agissant de l'objectif implicite de bon usage des deniers publics, en considérant que « *la limitation du nombre d'heures indemnisables est susceptible de limiter le temps consacré à l'étude de chaque dossier et à la rédaction de chaque décision par les conseillers prud'hommes ; qu'une telle*

[69] Loi dite loi DALO, *J.O,* 6 mars 2007, p.4190.
[70] C.C, n°93-325 DC, 13 août 1993, Maîtrise de l'immigration, *Rec.,* p.224, cons.56.
[71] CE, Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral. Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, 25 mars 2010, www.conseil-etat.fr/cde/media/document/avis/etude_vi_30032010.pdf, p.26
[72] P.De Montalivet, op.cit, p.544.
[73] Ibid, p.548.

limitation…procède à une inexacte conciliation entre le bon emploi des deniers publics et l'indépendance de la juridiction prud'homale ». [74].

En définitive, il s'est agi, pour le législateur, d'une véritable obligation d'agir dans le but de protéger le droit à l'aide sociale contre le risque de banalisation de ce droit véhiculé par la fraude. Plus qu'ailleurs, l'adage « *fraus omnia corrumpit* » trouve à s'appliquer en matière de droit à l'aide sociale. Elle trouve, alors, sa justification moins dans des exigences financières[75] que dans la sauvegarde de l'ordre public appréhendé, à l'instar du Conseil d'Etat, comme une règle essentielle du vivre-ensemble donc de la solidarité. Sans l'occulter, la seule considération financière ne saurait suffire à justifier le dispositif de lutte contre la fraude aux prestations sociales car sur 1,8 milliards d'allocations versées indûment entre mai et novembre 2009, la fraude ne représentait que 540 à 808 millions, soit 2,15% des allocataires et 1% du montant des prestations versées. Cette focalisation sur la fraude ne saurait faire ombrage à une thématique toute aussi importante, à savoir le phénomène de non-recours aux droits sociaux[76], qui pose la question fondamentale de l'effectivité du droit à l'aide sociale au sens où il ne produit pas d'effets pour ceux qui sont censés être ses destinataires. Il interpelle directement les pouvoirs publics.

[74] CE, 17 mars 2010, Confédération générale du travail, req. n°319785, *AJDA,* 20 mars 2010, p.584.

[75] Encore que l'équilibre financier de la sécurité sociale soit toute aussi garante du droit à l'aide sociale comme le sous-entend le Conseil constitutionnel dans sa décision n°85-200 DC du 16 janvier 1986, Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, où il pose le principe d'une responsabilité du législateur à qui il «*… revient d'organiser la solidarité entre personnes en activité, personnes sans emploi et retraités et de maintenir l'équilibre financier permettant à l'ensemble des institutions de sécurité sociale de remplir leur rôle* », cons 7, *Rec,* p.9.

[76] Voir PH. Warin, Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? www.laviedesidees.fr/spip.php?page=print&id_article=1097, P. Mazet, La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible, www.laviedesidees.fr/spip.php?page=print&id_article=1098. Voir aussi, le site de l'observatoire des non recours aux droits et services, www.odenore.msh.alpes.fr. Les taux de non recours se situent, selon Philippe Warin, rarement en dessous de 10% à 20% du total des personnes éligibles, PH. Warin, « Le non recours s'accroît avec le cumul des précarités », *ASH,* 18 juin 2010, n°2644, p.38-39.