

# LE LOGEMENT, DROIT HUMAIN



## RECUEIL DE JURISPRUDENCE CONTESTATION DE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES ET FAMILIALES

Réseau animé par



Contact : [jurislogement@gmail.com](mailto:jurislogement@gmail.com)

Mai 2026

**Recherche et Rédaction : Émile MUSSAT**

Pilotage et Relectures : Marie ROTHHAHN, Julie CLAUZIER, Antoine MATH, Valérie PRAS, Me David  
BAPCERES, Me Anne Caillet

# SOMMAIRE

Avant Propos.....	4
<b>LA DETECTION DES INCOHERENCES PAR LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES.....</b>	<b>5</b>
<b>L'obtention des informations tenant à la situation des allocataires.....</b>	<b>5</b>
L'ouverture des droits et la transmission des justificatifs.....	5
Le partage d'informations entre administrations.....	5
Les déclarations sociales nominatives.....	7
Les obligations déclaratives des allocataires.....	7
<b>Les contrôles.....</b>	<b>8</b>
Le contrôle par la CAF de la situation des allocataires.....	8
Droits et garanties des allocataires lors du contrôle sur place.....	9
Le statut et les pouvoirs des agents contrôleurs.....	12
<b>LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES ET FAMILIALES.....</b>	<b>15</b>
<b>La qualification de la fraude aux prestations servies par la CAF.....</b>	<b>15</b>
Le droit à l'erreur, La mauvaise foi et la fraude.....	15
L'examen de la bonne foi par le juge.....	16
<b>Les sanctions en cas de fraude.....</b>	<b>19</b>
Le caractère de sanction des facilités de récupération de l'indu.....	19
La procédure de pénalité du code de la sécurité sociale.....	21
Les amendes administratives en matière de RSA.....	27
<b>ANNEXE 1 - Tableau récapitulatif - Informations partagées par prestation.....</b>	<b>30</b>
<b>ANNEXE 2 - Tableau récapitulatif - Obligations déclaratives périodiques des allocataires par prestation.....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE 3 - Tableau récapitulatif - Fait générateur de la fraude et conséquences par prestation.....</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXE 4 - Bibliographie.....</b>	<b>35</b>

# AVANT PROPOS

La présente revue de jurisprudence a pour objet de compléter la revue de jurisprudence concernant le contentieux des prestations sociales paru en novembre 2025 sur le site de Jurislogement<sup>1</sup>.

La première revue avait fait le choix de ne pas traiter en tant que telles les règles particulières s'appliquant en cas de qualification de fraude. Cette revue y est spécifiquement consacrée. Le présent document peut donc être utilisé de manière autonome ou en complément du précédent.

Le choix a été fait, en partant de la pratique des avocats et juristes consultés dans le cadre de la rédaction de se concentrer sur **les questions de contrôle et de qualification de la fraude par la CAF**. Ainsi, seules les prestations servies par les CAF sont traitées<sup>2</sup>.

**Le présent recueil ne traite la défense d'un allocataire CAF à qui une fraude est reprochée que dans ses dimensions civiles et administratives.** Il est toutefois très important de garder à l'esprit que, selon les montants de prestations pour lesquelles une fraude est reprochée, la défense d'un allocataire va revêtir les deux dimensions, civile/administrative et pénale<sup>3</sup>.

La première partie s'ouvre par **l'examen du cadre légal permettant aux CAF de détecter les incohérences entre la situation connue par la caisse et la situation réelle des allocataires.** Elle retrace donc, étape par étape, les modalités d'obtention des informations par les CAF et examine ensuite les pouvoirs de contrôle de situations. *Cette partie, qui a davantage été pensée comme un guide juridique, ne comporte pas d'extraits de décisions. Les articles et les décisions de justice pertinents pour comprendre le cadre légal sont cités en note de bas de page.*

La seconde partie traite quant à elle **la notion de fraude en tant que telle et les notions juridiques connexes** - telles que la mauvaise foi - ainsi que les conséquences qui y sont attachées. *Cette partie présente les décisions sous forme d'extraits afin de permettre aux praticien.n.es de contester les qualifications de fraude ou ses conséquences de manière précise, en se basant sur les appréciations qui en sont faites dans la jurisprudence.*

*NB : Les titres des décisions sont des liens vers leur source. La plupart des décisions de la Cour de cassation ou du Conseil d'État sont présentes sur des sites librement accessibles. Toutefois, les décisions de première instance et de cour d'appel ne sont consultables que sur des sites nécessitant un abonnement.*

*Les commentaires et précisions de l'auteur hors des encadrés sont en italique.*

*N.B : Depuis la fin de la rédaction de la présente revue, **un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales** a été adopté par l'Assemblée nationale le 05/05/2026 et par le Sénat le 11/05/2026. Ce projet de loi fait l'objet de plusieurs saisines du conseil constitutionnel, dans le cadre de l'affaire 2026-904 DC. Selon l'issue de ces différentes saisines, la présente revue fera l'objet d'une actualisation.*

<sup>1</sup> <https://jurislogement.org/recueil-de-jurisprudence-le-contentieux-des-prestations-sociales/>

<sup>2</sup> Par exemple, l'ASPA, servie par la CARSAT, n'est pas traitée.

<sup>3</sup> Notamment dans le cadre des infractions définies à l'article [L114-13 CSS](#)

# LA DETECTION DES INCOHERENCES PAR LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES

## L'OBTENTION DES INFORMATIONS TENANT A LA SITUATION DES ALLOCATAIRES

### L'OUVERTURE DES DROITS ET LA TRANSMISSION DES JUSTIFICATIFS

La première information dont est rendue destinataire la caisse est celle donnée par le demandeur de la prestation au moment de la demande.

Il existe un texte général fondant et encadrant la possibilité pour les organismes de protection sociale d'obtenir de tels justificatifs<sup>4</sup>, ainsi qu'un texte spécifique prestation par prestation<sup>5</sup>. La plupart de ces textes ne listent pas les justificatifs<sup>6</sup> mais renvoient à des arrêtés ministériels<sup>7</sup>.

Pour les personnes étrangères, des textes spécifiques prévoient la liste des documents attestant de la régularité du séjour<sup>8</sup>.

En pratique, la plupart des prestations servies par les CAF supposent le remplissage d'un CERFA qui listera les justificatifs nécessaires<sup>9</sup>.

### LE PARTAGE D'INFORMATIONS ENTRE ADMINISTRATIONS

Les organismes de protection sociale, dont la CAF, obtiennent également automatiquement et ont accès aux données détenues par de nombreuses autres administrations. Un cadre général va fixer les possibilités d'échange d'information entre administrations, tant en matière de sécurité sociale que d'aide sociale. Un texte spécifique va en outre préciser pour chaque prestation les possibilités d'obtention des informations nécessaires à l'ouverture et au maintien des droits.

---

<sup>4</sup> [L161-1-4 CSS](#)

<sup>5</sup> Par exemple, les articles [R821-3 CSS](#) (AAH) [R823-2 CCH](#) (Aides au logement) [R262-25-5 CASE](#) (RSA)...

<sup>6</sup> Par exception l'article [R541-3 CSS](#) (AEEH) liste certaines pièces, outre le renvoi à un arrêté ministériel fixant le modèle de la demande.

<sup>7</sup> En matière d'aides au logement, il s'agit de l'[Arrêté du 5 novembre 2024](#)

<sup>8</sup> Pour les prestations familiales les textes sont les articles [D512-1 CSS](#) et [D512-2 CSS](#), auxquels renvoient l'article [R823-2 CCH](#) relatif aux aides au logement. En matière de RSA, l'article [L262-4 CASE](#) prévoit uniquement la justification d'un « titre de séjour autorisant à travailler ».

<sup>9</sup> Pour les prestations familiales et les aides au logement il s'agit des CERFA 11423\*06 (Métropole) et Cerfa 14999\*01 (DROM-COM).

## Le cadre général du partage d'informations en droit de la sécurité sociale

La caisse d'allocations familiales reçoit les informations des administrations suivantes<sup>10</sup> :

- Tout autre organisme chargé de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, du recouvrement des cotisations sociales ou du service des prestations présentes au code de la sécurité sociale.
- Ces organismes sont tant ceux du régime général (CPAM, URSSAF, CARSAT, CNSA, CGSS) que ceux du régime agricole (MSA) et des régimes spéciaux ;
- France Travail ;
- Les administrations de l'Etat, et notamment les agents de l'administration fiscale<sup>11</sup>.

Cet échange d'informations se fait au moyen d'une base de données<sup>12</sup>. Les informations échangées dans ce cadre doivent être<sup>13</sup> :

- Nécessaires à l'appréciation de droits ou à l'exécution d'obligations entrant dans le fonctionnement normal du service public dont sont chargés ces organismes ;
- Nécessaires à l'information des personnes sur l'ensemble de leurs droits ;
- Nécessaires au contrôle, à la justification dans la constitution des droits et à la justification de la liquidation et du versement des prestations dont sont chargés respectivement ces organismes ;
- Permettant d'établir le respect des conditions de résidence prévues pour l'ouverture des droits et le service des prestations.<sup>14</sup>

L'autorité judiciaire peut quant à elle communiquer à la CAF toute information « de nature à faire présumer une fraude »<sup>15</sup>.

En outre, les informations obtenues par un organisme de protection sociale auprès de l'Etat dans le cadre de la vérification des conditions de stabilité de la résidence et de régularité du séjour sont transmissibles à un autre organisme de protection sociale<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Le cadre général est fixé par les articles [L114-12 CSS](#) à [L114-12-4 CSS](#).

<sup>11</sup> [L114-14 CSS](#). Cet article précise que les échanges entre agents des administrations fiscales et des organismes de protection sociale sont encadrées par les dispositions du livre des procédures fiscales, notamment les articles [L152](#) et suivants.

<sup>12</sup> [L114-12-1 CSS](#) prévoit le principe de la base de données, dénommée « répertoire ». Le contenu et l'utilisation du répertoire est précisé aux articles [R114-25 CSS](#) et suivants.

<sup>13</sup> La liste est établie à l'article [L114-12 CSS](#).

<sup>14</sup> Le 4° de l'article [L114-12 CSS](#), qui mentionne ces informations, est complété par l'article [L114-12-4 CSS](#), qui précise que les informations échangées dans ce cadre doivent être strictement nécessaire au contrôle du respect des conditions de résidence

<sup>15</sup> [L114-16 CSS](#)

<sup>16</sup> [L114-10-1-1 CSS](#) et [L114-10-2 CSS](#)

## Le cadre général du partage d'informations en droit de l'aide sociale

Pour les prestations régies par le code de l'action sociale et des familles dont elle a la gestion et ou le service, la CAF peut échanger toute information ou pièce justificative nécessaire à la vérification des conditions d'attribution de ces prestations<sup>17</sup> avec :

- Toute personne morale de droit public ;
- Toute personne morale de droit privé chargée de la gestion d'un service public.

## Tableau récapitulatif des textes spécifiques au partage d'information par prestations

Au-delà du cadre général dans lequel s'exerce le partage d'informations, les prestations gérées ou servies par la CAF ont également leur propre texte relatif aux informations pouvant être échangées par les administrations à l'occasion de l'instruction des demandes ou du réexamen périodique.

*Le tableau de l'Annexe 1 récapitule les textes applicables prestations par prestations.*

## LES DECLARATIONS SOCIALES NOMINATIVES

Les employeurs sont tenus d'adresser chaque mois à l'organisme de recouvrement des cotisations dont ils relèvent (généralement l'URSAFF) une déclaration comportant, pour chacun de leurs salariés<sup>18</sup> :

- Le lieu d'activité
- Les caractéristiques du contrat de travail
- Les montants des rémunérations
- Les montants des cotisations et contributions sociales
- La durée de travail retenue ou établie pour la paie de chaque mois
- Les dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat de travail intervenant au cours de ce mois.

De la même manière, les organismes versant des revenus de remplacement adressent une déclaration sociale nominative, comportant les informations relatives aux versements.

Ces deux déclarations sont ensuite traitées dans le cadre du dispositif des ressources mensuelles (DRM)<sup>19</sup>, qui va servir de base à la CAF pour le calcul des droits ainsi que pour le contrôle du bien-fondé des versements. En outre ce DRM permet en pratique à la CAF le pré-remplissage des déclarations trimestrielles des allocataires dans le cadre du RSA et de la prime d'activité.

## LES OBLIGATIONS DECLARATIVES DES ALLOCATAIRES

Les obligations déclaratives périodiques des allocataires constituaient la méthode traditionnelle d'obtention d'informations par la caisse d'allocations familiales après

---

<sup>17</sup> [L133-5-1 CASF](#)

<sup>18</sup> [L133-5-3 CSS](#) et [R133-14 CSS](#)

<sup>19</sup> [Décret n° 2025-1288 du 22 décembre 2025](#) relatif au traitement de données à caractère personnel portant sur la transmission des ressources des personnes physiques dans le champ des politiques sociales, dénommé « dispositif relatif aux ressources mensuelles »

l'ouverture initiale du droit. Si celle-ci tend à être supplantée par le partage d'informations entre administrations et le traitement automatisé des données, les obligations de déclarations pesant sur les allocataires demeurent.

Certaines déclarations sont prévues par les textes comme étant secondaires à l'obtention par la CAF des informations - notamment auprès des administrations fiscales<sup>20</sup> - là où d'autres sont à effectuer selon une certaine périodicité.

Dans tous les cas, les allocataires sont tenus de déclarer tout changement dans leur situation, notamment familiale.

Du fait de la nature tripartite des aides au logement, certaines obligations déclaratives pèsent sur le bailleur<sup>21</sup>. Il doit également fournir annuellement une attestation précisant le montant du loyer pour le mois de juillet<sup>22</sup>. Si le bailleur ne remplit pas l'attestation annuelle, les informations peuvent être demandées au locataire.

Le tableau présent à l'Annexe 2 récapitule les obligations déclaratives des allocataires concernant les principales prestations servies par les CAF.

## LES CONTROLES

Hormis les cas de contrôle des déclarations des allocataires, les plus courants, qui seront étudiés ici, certains contrôles peuvent être déclenchés dans les cas où un organisme de protection sociale a « *connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude* »<sup>23</sup>. L'organisme est alors tenu de diligenter un contrôle. Cela peut notamment être le cas à la suite d'une dénonciation<sup>24</sup>.

### LE CONTROLE PAR LA CAF DE LA SITUATION DES ALLOCATAIRES

Les contrôles peuvent être :

- Un contrôle par comparaison des déclarations grâce aux informations détenues par la CAF (en propre ou au moyen du partage d'informations entre administrations<sup>25</sup>).
- Un contrôle sur pièces<sup>26</sup> (sur la base de justificatifs dont elle peut exiger la production dans un délai d'un mois<sup>27</sup>.)
- Un contrôle sur place<sup>28</sup>, au sein d'un local de la CAF ou au domicile des allocataires.

<sup>20</sup> C'est le cas notamment des prestations familiales ([L583-3 CSS](#)) et des aides au logement ([L851-1 CCH](#)).

<sup>21</sup> Notamment le déménagement de l'allocataire ([L823-6 CSS](#)) et la constitution d'un impayé ([L824-1 CSS](#)).

<sup>22</sup> [Article 3 de l'arrêté du 5 novembre 2024](#)

<sup>23</sup> [L114-9 CSS](#)

<sup>24</sup> Pour un exemple en matière judiciaire, voir [Cour d'appel de Bordeaux, 25 juillet 2024, n° 22/01834](#). Pour un exemple en matière administrative, voir [Tribunal administratif d'Orléans, 29 janvier 2025, n° 2400424](#) ou encore [Tribunal administratif de Toulon, 22 décembre 2023, n° 2200950](#). Dans ce dernier jugement, le tribunal a estimé que la caisse n'avait pas à produire le courrier de dénonciation anonyme ayant entraîné le contrôle.

<sup>25</sup> [R114-10 CSS](#), [L114-10-1-1 CSS](#)

<sup>26</sup> [R114-10 CSS](#) par renvoi à [L114-16-3 CSS](#), 3° et 4°

<sup>27</sup> [L161-1-4 CSS](#)

<sup>28</sup> [R114-10 CSS](#) par renvoi à [L114-16-3 CSS](#), 3° et 4°

Ces contrôles peuvent trouver leur source dans le cadre d'un traitement automatisé des données<sup>29</sup>.

Les prestations servies par les CAF ont généralement un texte spécifique prévoyant le contrôle des conditions d'attribution de la prestation concernée<sup>30</sup>. Certaines prestations n'ont pas de texte spécifique, le cadre général des contrôles trouvant alors à s'appliquer<sup>31</sup>. Hormis les conditions particulières à certaines prestations (par exemple la reconnaissance de la MDPH dans le cas des prestations liées à la situation de handicap), les informations vérifiées sont généralement les mêmes et vont être les ressources, la situation familiale et les conditions de séjour.

Ces textes vont généralement préciser que l'administration peut se dispenser d'exercer un contrôle auprès de l'allocataire lorsqu'elle peut vérifier la situation par le recoupement avec les informations détenues par d'autres administrations<sup>32</sup>.

Les formulaires servant de base aux déclarations doivent préciser la possibilité pour la CAF de contrôler les déclarations des bénéficiaires<sup>33</sup>.

## DROITS ET GARANTIES DES ALLOCATAIRES LORS DU CONTROLE SUR PLACE

Il n'existe presque aucun cadre légal spécifique à la pratique du contrôle sur place dans le cadre des prestations sociales et familiales<sup>34</sup>. La CAF va, en pratique, adresser préalablement à un contrôle sur place un avis de contrôle mentionnant la date, l'heure et

---

<sup>29</sup> Les dispositions de l'article [L311-3-1 CRPA](#) précisent les mentions obligatoires et le cadre des décisions prises sur le fondement d'un traitement automatisé. Toutefois, la jurisprudence du tribunal administratif considère que lorsque le traitement automatisé n'est pas l'unique fondement de la décision attaquée, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer. Voir en ce sens [Tribunal administratif de Poitiers, 21 janvier 2025, n° 2300830](#), [Tribunal administratif de Rennes, 9 octobre 2024, n° 2301540](#), [Tribunal administratif de Pau, 30 septembre 2024, n° 2202617](#), [Tribunal administratif de Pau, 27 novembre 2025, n° 2502135](#), [Tribunal administratif de Pau, 3 juillet 2024, n° 2201468](#). Ces décisions sont l'application d'un arrêt du conseil d'état ne concernant pas le champ des prestations sociales [Conseil d'État, 24 juillet 2023, n° 462778](#).

<sup>30</sup> Ainsi dans le cas des prestations familiales ([L583-3 CSS](#)), du RSA ([R262-83 CASF](#)), des aides au logement ([L851-1 CCH](#)). Il n'existe pas de texte spécifique à l'AAH. Une rédaction issue de la loi L. n° 2007-1786 du 19 déc. 2007, art. 106-III de l'article [L821-5 CSS](#) prévoyait l'applicabilité de l'article [L583-3 CSS](#). Cette rédaction, encore utilisée par le CSS en ligne de DALLOZ, n'est plus celle utilisée par légifrance, sans toutefois qu'apparaisse de loi qui aurait abrogé cette disposition dans les « modifications dans le temps » de la page légifrance de cet article.

<sup>31</sup> Ce cadre est défini aux articles [L114-9 CSS](#) et suivants. Ce cadre insiste particulièrement sur le contrôle des conditions de résidence, notamment aux articles [L114-10-1-1 CSS](#), [L114-10-2 CSS](#) et [R114-10 CSS](#), bien que l'article [L114-11 CSS](#) mentionne le contrôle de l'ensemble des conditions d'attribution des prestations. Cette focalisation sur la condition de régularité du séjour s'explique notamment par le fait que le cadre général de la lutte contre la fraude a été étoffé dans le cadre de la LFSS de 2016 (dite « réforme PUMa »). Cette réforme, actant la suppression de la condition d'activité professionnelle pour l'affiliation à un régime d'assurance maladie, place la condition de régularité du séjour comme centrale dans l'accès à l'assurance maladie.

Classiquement, les conditions de résidence sont appréciées dans le cadre de l'article [L111-2-3 CSS](#).

<sup>32</sup> Ainsi dans le cas des prestations familiales ([L583-3 CSS](#)), du RSA ([R262-83 CASF](#)), des aides au logement ([L851-1 CCH](#)).

<sup>33</sup> [R262-82 CASF](#) (RSA), [R847-1 CSS](#) (Prime d'activité) [D583-3 CSS](#) (Prestations familiales). Il n'y a pas de texte précisant que les informations données dans le cadre d'une demande à la MDPH (AAH et AEEH par exemple) ont vocation à être contrôlées, le formulaire prévu par l'[arrêté du 5 mai 2017](#) fait toutefois apparaître en page 4 l'article L114-19 CSS, relatif au droit de communication des agents contrôleurs, sans précision sur son application.

<sup>34</sup> Les articles [L114-9 CSS](#), [L114-10 CSS](#) et [L583-3 CSS](#) qui prévoient le pouvoir de contrôle des organismes de sécurité sociale et de la CAF, ne précisent pas les types de contrôle. La seule mention d'un contrôle sur place, dans les textes, apparaît à l'article [R114-10 CSS](#) dans le cadre du contrôle des conditions de résidence.

les documents à préparer. Dans le cas d'un contrôle inopiné, la CAF n'adresse aucun avis de contrôle.

Elle peut procéder à des enquêtes de voisinage et se baser sur un témoignage<sup>35</sup>.

## La charte du contrôle sur place

La CAF a mis en ligne une « charte du contrôle sur place »<sup>36</sup>. La possibilité de l'invoquer dans le cadre d'un contentieux est remise en question par la jurisprudence administrative<sup>37</sup>. Elle est peu mentionnée dans les décisions judiciaires<sup>38</sup>.

## Les droits de la défense appliqués au contrôle sur place

Les grands principes du droit trouvent à s'appliquer, et notamment les droits de la défense<sup>39</sup>. Ces principes devant être un préalable à toute sanction administrative, ils constituent le cadre sur lequel plusieurs décisions ont examiné la validité d'un contrôle<sup>40</sup> dans le cadre de la contestation d'une sanction faisant suite à une qualification de « fraude » aux prestations sociales et familiales. Les interprétations sont différentes entre l'ordre administratif et judiciaire. En l'absence de décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, les décisions varient également au sein de chacun des ordres.

Attention : dans la mesure où les droits de la défense s'appliquent à des décisions ayant le caractère de sanction, ils ne peuvent trouver à s'appliquer sur l'ensemble des décisions qui peuvent être prise à la suite d'un contrôle, notamment s'il s'agit d'une simple récupération d'indu<sup>41</sup>.

**En matière administrative**, la jurisprudence des tribunaux de première instance considère que les droits de la défense imposent simplement à l'administration de mettre la personne contrôlée en mesure de formuler ses observations<sup>42</sup>. Plusieurs décisions considèrent que si le rapport mentionne que les informations relatives au droit de contester

---

<sup>35</sup> [Cour d'appel de Nîmes, 23 novembre 2023, n° 22/00125](#)

<sup>36</sup> Voir [https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Aides\\_et\\_demarches/Droits-et-prestations/dgp\\_Charte-contrôle-sur-place.pdf](https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Aides_et_demarches/Droits-et-prestations/dgp_Charte-contrôle-sur-place.pdf)

<sup>37</sup> En ce sens, [Tribunal administratif d'Amiens, 20 novembre 2025, n° 2401636](#), [Tribunal administratif de Melun, 12 février 2026, n° 2302899](#). Certaines décisions affirment même l'absence de toute valeur juridique à ce document ([Tribunal administratif de Marseille, 22 novembre 2022, n° 2107070](#)).

<sup>38</sup> Une seule décision la mentionnant dans les motifs a été trouvée ([Tribunal judiciaire de La Réunion, 10 septembre 2025, n° 25/00112](#)). Le tribunal a considéré que la personne contrôlée devait être informée notamment de la possibilité d'aller consulter cette charte dans le cadre d'un contrôle non-inopiné.

<sup>39</sup> Cette série de principes, dégagés depuis l'arrêt du [Conseil d'État, 5 mai 1944, Dame veuve Tromprier-Gravier](#) s'applique à toute décision administrative ayant le caractère d'une sanction. Ces principes ont en outre une valeur constitutionnelle depuis la [Décision 89-260 DC - 28 juillet 1989](#) du conseil constitutionnel. Ils sont désormais inscrits aux articles [L122-1 CRPA](#) et [L122-2 CRPA](#).

<sup>40</sup> A contrario, les tribunaux de première instance ont pu considérer que les droits de la défense ne trouvaient pas à s'appliquer à une simple décision de récupération de l'indu née de l'étude périodique des droits, sans contrôle sur place. Voir en ce sens [Tribunal administratif de Marseille, 27 novembre 2025, n° 2310452](#)

<sup>41</sup> [Tribunal administratif de Paris, 18 juillet 2024, n° 2401078](#)

<sup>42</sup> En ce sens notamment [Tribunal administratif de Nice, 22 avril 2025, n° 2303601](#), [Tribunal administratif de Montpellier, 9 novembre 2023, n° 2203898](#) et [Tribunal administratif de Melun, 12 février 2026, n° 2302899](#). Ce dernier jugement précise qu'il suffit que l'allocataire ait pu présenter ses observations préalablement à la mesure de sanction, quand bien même elle n'aurait pas pu le faire lors du contrôle.

le rapport ou d'apporter des prévisions ont été données oralement, les exigences des droits de la défense sont satisfaites<sup>43</sup>.

S'il est reconnu que toute personne contrôlée a la possibilité d'être assistée lors du contrôle par toute personne de son choix, l'administration n'est pas tenue de l'en informer<sup>44</sup>.

Il est à noter que si le contrôleur a usé de son droit de communication (voir infra), il doit informer la personne de la possibilité pour elle d'obtenir les documents ayant fait l'objet du droit de communication<sup>45</sup>.

En matière de RSA, la jurisprudence précise que la nécessité de former un recours administratif préalable obligatoire avant la saisine du T.A permet de formuler des remarques et observations et satisfait donc au respect des droits de la défense<sup>46</sup>. Ce principe a pu être appliqué à d'autres prestations de la compétence du juge administratif<sup>47</sup>.

**En matière judiciaire**, le juge a pu considérer que si le contrôle n'est pas inopiné, il appartient à l'administration de prouver que l'allocataire a obtenu les informations tenant à la date et l'heure du contrôle, les documents demandés et la possibilité d'aller consulter la charte du contrôle sur place. Il considère également les droits de la défense imposent à l'administration de mettre la personne contrôlée en mesure de formuler ses observations<sup>48</sup>, ce qui implique que le rapport d'enquête et les pièces fondant l'indu soit portés à la connaissance de l'allocataire avant la décision de l'administration<sup>49</sup>.

## La communication du rapport d'enquête et du dossier de l'allocataire

Le juge administratif considère qu'aucune disposition n'impose la communication automatique du rapport d'enquête par l'administration à l'issue du contrôle<sup>50</sup>. Il est donc nécessaire à l'allocataire de prendre l'initiative de le demander dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs<sup>51</sup>. Le droit d'accès aux documents administratifs implique que la caisse ne peut tenir secrète l'identité de la personne qui témoigne lorsqu'elle communique le rapport d'enquête à la personne contrôlée<sup>52</sup>.

---

<sup>43</sup> Voir notamment [Tribunal administratif de Marseille, 22 novembre 2022, n° 2107070](#) et [Tribunal administratif de Paris, 19 septembre 2024, n° 2402468](#)

<sup>44</sup> [Tribunal administratif de Marseille, 22 novembre 2022, n° 2107070](#), [Tribunal administratif de Nice, 23 mai 2024, n° 2205830](#), [Tribunal administratif de Nice, 22 avril 2025, n° 2303601](#) et [Tribunal administratif de Montpellier, 9 novembre 2023, n° 2203898](#). A l'inverse, il a été considéré que le fait que la convocation au contrôle mentionne la charte suffisait à fonder que la personne n'a pas été privée de la possibilité d'être assistée [Tribunal administratif de Paris, 19 septembre 2024, n° 2402468](#).

<sup>45</sup> [Tribunal administratif de Melun, 12 février 2026, n° 2303015](#)

<sup>46</sup> Depuis [Conseil d'État, 16 octobre 2013, n° 368174](#). Pour des applications récentes, voir [Tribunal administratif d'Amiens, 20 novembre 2025, n° 2401636](#) et [Tribunal administratif de Nice, 23 mai 2024, n° 2205830](#)

<sup>47</sup> [Tribunal administratif de Poitiers, 20 novembre 2025, n° 2301696](#)

<sup>48</sup> [Tribunal judiciaire de Bordeaux, 27 novembre 2025, n° 24/00376](#)

<sup>49</sup> [Cour d'appel de Montpellier, 6 décembre 2023, n° 18/00522](#)

<sup>50</sup> [Tribunal administratif de Melun, 12 février 2026, n° 2302899](#) et [Tribunal administratif de Pau, 17 juin 2025, n° 2300835](#)

<sup>51</sup> Ce droit est prévu aux articles [L300-1 CRPA](#) et suivants. Le juge administratif a pu considérer que la demande de communication devait s'accompagner d'un certain formalisme, sans toutefois préciser explicitement qu'il s'agissait de l'application du droit d'accès prévu par l'article précité. Voir [Tribunal administratif de Caen, 10 décembre 2024, n° 2301157](#)

<sup>52</sup> [Cour d'appel de Montpellier, 6 décembre 2023, n° 18/00522](#)

## La protection relative aux traitements de données à caractère personnel

Tout type de contrôle effectué par la CAF suppose un traitement de données à caractère personnel, et doit donc obéir au cadre posé par le RGPD<sup>53</sup>, et notamment le droit pour l'allocataire d'obtenir les informations quant aux données personnelles traitées, lorsque celles-ci sont obtenus auprès de tiers<sup>54</sup>. Cependant, cette protection ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'agent contrôleur a fait usage de son droit de communication<sup>55</sup> (développé ci-après).

Le règlement devrait donc être appliqué dans les cas où les garanties relatives au droit de communication prévues par le droit interne ne s'appliquent pas<sup>56</sup>. La jurisprudence française déjà rendue dans le cadre des contrôles URSAFF semble cependant strictement limiter l'application de ces garanties dans le cadre du partage de données personnelles entre administrations<sup>57</sup>. Les textes et la jurisprudence française doivent toutefois être analysés au regard des exigences posées par la jurisprudence de la CEDH concernant la protection de la vie privée et du droit à un recours efficace<sup>58</sup>.

## LE STATUT ET LES POUVOIRS DES AGENTS CONTROLEURS

### L'assermentation et l'agrément des agents contrôleurs

Les agents chargés du contrôle sur place doivent être assermentés<sup>59</sup> et agréés<sup>60</sup>. C'est également le cas pour les agents des conseils départementaux lorsqu'ils sont chargés du contrôle en matière du RSA, prestation de la compétence des départements<sup>61</sup>.

La charge de la preuve de leur assermentation et de leur agrément repose sur l'organisme compétent pour la prestation concernée (CAF, département ou métropole selon les cas) et il appartient au juge, en cas de contestation, d'utiliser ses pouvoirs d'instruction afin de

---

<sup>53</sup> [Règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#), notamment les articles 13 à 15.

<sup>54</sup> [Article 14 RGPD](#)

<sup>55</sup> L' [Article 14 RGPD](#) prévoit en effet qu'il ne trouve pas à s'appliquer lorsque le droit interne organise l'obtention des informations relative au traitement des données personnelles, ce qui est le cas pour le droit de communication des agents contrôleurs.

<sup>56</sup> Ces garanties ne s'appliquent pas dans les exemples suivants : [Conseil d'État, 20 juin 2018, n° 409189](#), [Cour d'appel de Nancy, 17 décembre 2025, n° 25/00143](#), [Tribunal administratif de Grenoble, 23 avril 2024, n° 2200340](#)

<sup>57</sup> [Cour de cassation, 29 janvier 2026, n° 24-16.575](#). La Cour de cassation a ici considéré que l'information de la transmission des données personnelles entre administration n'avait pas à être directe et individualisée dès lors que cette transmission soit prévue par des textes et assorties de garanties visant à protéger les intérêts du cotisant.

<sup>58</sup> Voir notamment [CEDH, AFFAIRE FERRIERI ET BONASSISA c. ITALIE \(Requêtes nos 40607/19 et 34583/20\)](#)

<sup>59</sup> Dans les conditions posées à [L243-9 CSS](#). Bien que cet article ait été rédigé pour les contrôles en matière de recouvrement des cotisations, c'est la même condition d'assermentation qui est retenue pour les contrôles concernant les prestations CAF, y compris en matière administrative. Voir par exemple [Conseil d'État, 25 juillet 2024, n° 475613](#).

<sup>60</sup> [L114-10 CSS](#) et [Arrêté du 5 mai 2014 fixant les conditions d'agrément des agents et des praticiens-conseils chargés du contrôle de l'application des législations de sécurité sociale](#)

<sup>61</sup> [L262-40 CASF](#). Cette compétence peut toutefois être déléguée, par convention, à la CAF ou à France travail.

vérifier que ces conditions sont remplies, notamment en exigeant de l'administration toute preuve du statut de l'agent<sup>62</sup>.

L'absence de l'une ou l'autre de ces conditions permet de contester la validité des procès-verbaux dressés à l'occasion du contrôle. Ces procès-verbaux ne peuvent, en conséquence, servir de fondement à une décision « **déterminant les droits de la personne contrôlée ou remettant en cause des paiements déjà effectués** »<sup>63</sup>.

Il est à noter que la vérification des déclarations des allocataires au moyen des informations détenues par l'administration n'a pas à être effectuée par un agent assermenté et agréé<sup>64</sup>.

Un agrément spécifique est prévu pour les contrôles effectués à l'international<sup>65</sup>.

## Le droit de communication et l'information des personnes contrôlées

Les agents contrôleurs peuvent accéder aux documents et pièces leur permettant de vérifier la situation des allocataires et la véracité de leurs déclarations sans que le secret professionnel ne leur soit opposé<sup>66</sup>. Ce droit de communication s'exerce auprès des mêmes personnes et dans les mêmes conditions que celui des agents du fisc<sup>67</sup>, à quelques exceptions près.

Après avoir employé ce droit de communication, la CAF est tenue d'en informer la personne contrôlée, dans le cas où les constatations amèneraient à une suppression de droit à prestation ou à une répétition de l'indu<sup>68</sup>. La personne peut obtenir copie des documents récupérés.

L'absence d'information entraîne la nullité de la procédure<sup>69</sup>, sauf dans le cas où, au regard de la nature de l'information en question, elle est nécessairement déjà connue de la personne concernée<sup>70 71</sup>.

Certaines jurisprudences retiennent que l'information relative au droit de communication ayant été donnée oralement lors d'un contrôle suffit à satisfaire les garanties légales<sup>72</sup>.

---

<sup>62</sup> [Conseil d'État, 17 novembre 2017, n° 400976](#). Pour une application en matière judiciaire, voir [Cour de cassation, deuxième chambre civile, 12 mai 2021, n° 20-11.941](#), [Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 18 mars 2022, n° 21/06371](#) et [Tribunal judiciaire d'Angers, 5 mai 2025, n° 24/00237](#).

<sup>63</sup> [Ibidem](#)

<sup>64</sup> [Conseil d'État, 7 novembre 2022, n° 452398](#). Aucun exemple jurisprudentiel en matière judiciaire n'a été trouvé.

<sup>65</sup> Cet agrément est prévu aux articles [R114-19 CSS](#) et suivants

<sup>66</sup> [L114-19 CSS](#)

<sup>67</sup> [L114-20 CSS](#) renvoie au droit de communication prévu aux articles L81 et suivants du livre des procédures fiscales. Plusieurs exceptions sont ajoutées par l'article [L114-20 CSS](#).

<sup>68</sup> [L114-21 CSS](#). La jurisprudence considère qu'une information orale suffit. Voir en ce sens [Tribunal administratif de Pau, 17 juin 2025, n° 2300835](#)

<sup>69</sup> C'est le cas tant dans la jurisprudence judiciaire (voir par exemple [Cour de cassation, deuxième chambre civile, 12 mars 2020, n° 19-11.399](#)) que dans l'administrative (par exemple [Conseil d'État, 18 février 2019, n° 416043](#)).

<sup>70</sup> [Conseil d'État, 18 février 2019, n° 416043](#) et [Tribunal judiciaire de Grenoble, 8 juillet 2025, n° 24/00173](#)

<sup>71</sup> C'est le cas par exemple des relevés bancaires, dont l'administration considère que leur contenu est nécessairement connu des personnes.

<sup>72</sup> Par exemple [Tribunal administratif de Nice, 22 avril 2025, n° 2303471](#) et [Cour d'appel de Grenoble, 27 avril 2023, n° 21/04319](#). Ces décisions considèrent que puisque le rapport de l'agent assermenté fait foi jusqu'à preuve contraire, sa déclaration suffit à prouver que l'information a été donnée oralement lors du contrôle.

Les garanties qui encadrent le droit de communication ne sont pas applicables à l'obtention d'informations par d'autres moyens, comme les partages entre administrations<sup>73</sup> ou celles obtenues directement à l'occasion du contrôle<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> [Conseil d'État, 20 juin 2018, n° 409189](#) et [Cour d'appel de Nancy, 17 décembre 2025, n° 25/00143](#)

<sup>74</sup> [Tribunal administratif de Grenoble, 23 avril 2024, n° 2200340](#)

# LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES ET FAMILIALES

## LA QUALIFICATION DE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SERVIES PAR LA CAF

### LE DROIT A L'ERREUR, LA MAUVAISE FOI ET LA FRAUDE

Il n'existe pas, en droit de la sécurité sociale et de l'aide sociale, de définition claire et uniforme de la fraude.

Les textes sont épars<sup>75</sup> et font tantôt apparaître le mot fraude seul, tantôt aux côtés d'autres notions plus ou moins similaires telles que la fausse déclaration, la manœuvre frauduleuse, l'inexactitude. De la même manière, les textes vont faire apparaître ou non la notion de bonne foi, censée empêcher la qualification de fraude. Cependant, de nombreux textes utilisent les notions de mauvaise foi et de fraude de manière distincte, laissant supposer qu'elles ne se recoupent pas<sup>76</sup>.

Le tableau de l'annexe 3 recense les différentes occurrences de ces notions dans les dispositions communes au droit de la sécurité ou se rapportant à des prestations de la compétence ou servies par la CAF. Le tableau précise également les conséquences qui y sont attachées à chacune des notions dans le cadre des textes listés. Lorsqu'une précision jurisprudentielle sur les définitions des textes a été trouvée, elle est présente au tableau de l'annexe 3.

La loi ESSOC<sup>77</sup> a ajouté dans le champ de la fraude sociale la possibilité d'un droit à l'erreur. Ce droit doit permettre à toute personne ayant commis une première erreur de déclaration de pouvoir régulariser par elle-même ou en y ayant été invité, sans pouvoir faire l'objet d'une sanction de la part de l'administration<sup>78</sup>. Il n'est toutefois pas possible de se prévaloir de ce droit à l'erreur en cas de mauvaise foi ou de fraude. La preuve de la mauvaise foi et de la fraude dans le cadre du droit à l'erreur pèse sur l'administration<sup>79</sup>, et les délais laissés à l'administré pour régulariser, en matière de prestations sociales, sont détaillés à l'annexe 2 du recueil paru en novembre 2025 sur le site de jurislogement dans le cadre de la procédure de répétition de l'indu<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> L'article [L114-16-2 CSS](#) liste les différentes définitions que les textes font des « fraudes en matière sociale » pour la détection desquelles les agents contrôleurs sont habilités à s'échanger informations et documents sur la base de l'article [L114-16-1 CSS](#). Cette liste est cependant loin d'être exhaustive tant les textes faisant appel à l'une ou l'autre des notions du « champ de la fraude » sont nombreux.

<sup>76</sup> Par exemple, L'article [L114-17 CSS](#) va dans le sens dans la distinction entre les deux notions, en précisant qu'une pénalité ne peut être prononcée en cas de bonne foi de la personne concernée, et que lorsque l'intention de frauder est prouvée, le montant de la pénalité ne peut être inférieur à un certain montant. Cet article laisse donc penser qu'il peut exister des cas où la mauvaise foi est reconnue mais que l'intention de frauder n'est pas démontrée. L'ajout de la notion de bonne foi est issu de la Loi ESSOC n° 2018-727 du 10 août 2018, qui n'a pas modifié le II de l'ancien article (devenu le III) qui prévoyait le plancher de pénalité en cas de preuve de l'intention de frauder. Il peut donc s'agir d'un problème de cohérence entre les rédactions successives de l'article.

<sup>77</sup> Loi n° 2018-727, 10 août 2018, art. 2

<sup>78</sup> [L123-1 CRPA](#)

<sup>79</sup> [L123-2 CRPA](#)

<sup>80</sup> Voir <https://jurislogement.org/recueil-de-jurisprudence-le-contentieux-des-prestations-sociales/>

La loi ESSOC a posé une définition de la personne de mauvaise foi ne pouvant se prévaloir du droit à l'erreur. Ainsi, « Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation »<sup>81</sup>.

On peut tirer de cette définition le fait que la mauvaise foi suppose un **élément matériel** (la méconnaissance d'une règle de droit) **et intentionnel** (l'emploi du terme délibérément suppose que la règle de droit a été méconnue sciemment).

Si aucune définition de la fraude n'a été posée par cette loi, il est généralement admis par la doctrine et les praticiens que la fraude en matière sociale suppose également la réunion d'un élément matériel et d'un élément intentionnel <sup>82</sup>.

L'essentiel du débat judiciaire dans le cadre d'une situation de fraude va dès lors porter sur la **nécessité pour la CAF de démontrer l'absence de bonne foi de l'allocataire concerné**, ce qui va la plupart du temps amener à un débat sur l'intentionnalité de l'inexactitude ou de l'omission.

## L'EXAMEN DE LA BONNE FOI PAR LE JUGE

La jurisprudence administrative portant sur la question de l'appréciation de la bonne foi a principalement été rendue dans le cadre du contentieux relatif à la possibilité d'une remise gracieuse de dette, qui n'est pas possible en cas de fraude. Ces décisions ont déjà été présentées dans le recueil de jurisprudence sur les droits sociaux paru en novembre 2025 sur le site de jurislogement<sup>83</sup> (page 40 et suivantes). Ainsi, sont présentées ici les décisions du juge judiciaire.

La jurisprudence est très éparse et il est difficile de dégager une logique d'ensemble sur l'approche que doit adopter le juge dans l'examen de la bonne foi.

### **Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 28 avril 2011, 10-19551, Publié au bulletin**

« Attendu que pour juger l'action de la caisse, non soumise à la prescription biennale, et recevable, l'arrêt retient que la caisse démontre, par des pièces qu'elle verse aux débats et qui ne sont pas contestées, la réalité des fausses déclarations de M. X., lequel n'a jamais mentionné ses pensions de retraite sur les déclarations effectuées aux fins de percevoir l'allocation aux adultes handicapés ;

Qu'en se déterminant ainsi, sans rechercher si M. X. était informé de la nécessité de déclarer l'ensemble de ses sources de revenus et celles de son épouse et s'il avait délibérément manqué à son obligation déclarative dans le but de percevoir des prestations auxquelles il savait ne pas pouvoir prétendre, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ».

***NB : Cette décision, quoiqu'un peu ancienne, est toujours utile dans le contentieux de contestation de la fraude. S'il convient de garder à l'esprit que les textes ont beaucoup changé depuis, la nécessité pour la CAF de démontrer la mauvaise foi a été renforcée, ce qui implique que cette décision demeure pertinente.***

---

<sup>81</sup> [L123-2 CRPA](#)

<sup>82</sup> Voir les [conclusions du rapporteur public Charles TOUBBOUL](#) dans le cadre de l'arrêt du Conseil d'Etat n°400606 ou encore « Quel droit à l'erreur ? » - Alix Perrin - Ariane Vidal-Naquet - AJDA 2018. 1837

<sup>83</sup> <https://jurislogement.org/recueil-de-jurisprudence-le-contentieux-des-prestations-sociales/>

### Cour d'appel de Poitiers, 16 septembre 2021, n° 19/02082

« En l'espèce, il y a lieu de considérer que :

- si la bonne foi est présumée et qu'aucun élément du dossier n'établit que la différence minimale (1,99 %) entre le montant de la retraite invalidité effectivement servie par la Z et le montant déclaré par Mme A X procède de la volonté délibérée d'obtenir un avantage indu,
- les fausses déclarations relativement à la pension CPAM ont été répétées sur une période de plusieurs mois et maintenues dans le cadre de l'enquête, nonobstant la démonstration de leur caractère erroné que Mme A X ne peut prétendre avoir pu légitimement ignorer dès lors qu'à supposer même avéré un retard de transmission des documents de la CPAM O4, elle était en possession (ainsi qu'indiqué dans un courriel du 23 décembre 2015, pièce 7 de l'intimée) de ses relevés de compte bancaire sur lesquels apparaissaient nécessairement les versements mensuels de la pension,
- ces fausses déclarations sur le montant des ressources réelles de l'intéressée, tenue d'une obligation déclarative régulière de situation, ont eu une incidence sur l'évaluation de l'ensemble des prestations servies par la caisse intimée,
- la mauvaise foi de Mme A X est ainsi établie. »

### Cour d'appel de Colmar, 16 décembre 2021, n° 21/1252

« Enfin, M. Z est malvenu de se prévaloir du droit à l'erreur alors que les formulaires à renseigner sont suffisamment explicites, ce qui exclut nécessairement la bonne foi qu'il invoque.

La fraude de M. Z est donc établie. »

### Cour d'appel de Dijon, 21 mars 2024, n° 21/00712

Il résulte des pièces produites aux débats que :

- Mme [V] a minoré ses revenus sur la déclaration de l'année 2018 de 14 280 euros au lieu de 20 795 euros et qu'elle n'a pas déclaré à la caisse les changements concernant sa situation professionnelle (maladie, chômage et maternité),
- M.[V] n'a pas déclaré les périodes d'activité pendant l'année 2018 et donc a minoré également ses revenus.

Ces éléments caractérisent une omission intentionnelle de déclarer des informations inexactes.

Mme [V] indique qu'elle a rectifié rapidement les revenus du couple par lettre du 19 octobre 2019 soit 4 jours après la lettre d'information complémentaire sollicitée par la caisse et par lettre du 13 novembre 2019 (pièce n°1 avis d'imposition 2019 revenus 2018).

Toutefois, cette déclaration rectificative ne suffit pas à démontrer sa bonne foi, et ce d'autant plus que la caisse justifie que le couple était coutumier de ces mêmes faits en 2010 et 2015 auprès d'autres caisses d'allocations familiales.

Compte tenu du montant de l'indu (6 482,47 euros), de l'absence de bonne foi et du caractère répétée des fausses déclarations, la pénalité administrative est fondée en son principe et également en son montant.

La demande de Mme [V] d'annuler la pénalité administrative notifiée par la caisse est rejetée.

#### **Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 10 décembre 2024, n° 22/13448**

« Contrairement à la motivation retenue par les premiers juges, il n'appartenait pas à l'appelante d'établir sa bonne foi mais à la CAF de rapporter la preuve de la fraude de l'allocataire et de la mauvaise foi de l'intéressée.

Or, la cour relève que la CAF ne conclut pas sur la procédure de pénalité financière et ne rapporte aucun élément à la procédure de nature à établir l'intention frauduleuse qu'elle impute à Mme [K] [X] épouse [S] dont le déménagement était sans conséquence sur son droit aux prestations familiales comme il l'a été rappelé au point 2 du présent arrêt.

Il convient donc, par voie d'infirmerie du jugement, d'annuler la contrainte s'y rapportant et de débouter la CAF de sa demande en paiement s'y rapportant ».

#### **Cour d'appel de Toulouse, 30 janvier 2025, n° 23/03158**

« En outre, pour apprécier la bonne ou mauvaise foi de M. [U] [J], il convient de considérer :

- que toutes les déclarations de situation et de ressources versées aux débats sont renseignées de façon claire, précise et circonstanciée, ce qui prive de toute valeur l'argument de l'appelant qui fait valoir son illétrisme ;

- que toutes les autres déclarations effectuées auprès de différents organismes auprès desquels l'indication d'une vie de couple avantageait M. [U] [J], en particulier les services fiscaux et la caisse d'allocations familiales, mentionnaient bien la vie de couple de l'appelant.

Ces éléments suffisent à démontrer qu'en taisant de façon répétée sa situation de concubinage et en occultant ainsi sur le long terme les ressources de sa compagne, le déclarant ne pouvait ignorer les avantages indus que les fausses déclarations lui procureraient. »

#### **Tribunal judiciaire d'Auxerre, 16 juin 2025, n° 24/00189**

« Quant à la CAF, celle-ci retient des manœuvres frauduleuses, sans offre de preuve, se contentant de déduire la fraude de la simple absence de déclaration de la pension à sept reprises, sans justifier d'aucun élément établissant l'intention de frauder alors que doit être rappelé le droit à l'erreur accordé à tout usager qui, de bonne foi, a le droit de se tromper dans les démarches administratives, la seule omission réitérée de déclaration ne démontrant pas une intention frauduleuse.

Dès lors, la CAF échoue à apporter la preuve de ce que [Y] [C] et [P] [U] ont omis de déclarer ladite pension dans le but d'obtenir indument le versement de la Prime d'Activité (PA).

En conséquence, la décision de pénalité administrative prononcée par la CAF de l'Yonne en date du 8 avril 2024, pour un montant de 130 euros augmentée de 10% du préjudice, sera annulée et la demande en paiement de la caisse rejetée. »

#### **Tribunal judiciaire de Bobigny, 28 janvier 2026, n° 24/02385**

« En l'espèce, il est constant que Mme [E] a omis de déclarer des ressources à la CAF dans le cadre de ses déclarations trimestrielles, ressources correspondant à des aides familiales, qu'elle a perçu le RSA, la prime exceptionnelle et la PPA alors qu'elle ne pouvait y prétendre.

Mme [E] ne conteste pas sa dette mais affirme qu'elle n'avait pas d'intention frauduleuse.

La CAF ne verse aucun élément de nature à établir la mauvaise foi de Mme [E] et sa volonté de dissimuler ses ressources.

A cet égard, il convient de relever que Mme [E] a déclaré les aides reçues de ses parents à la direction générale des finances publiques, ce qui démontre que son intention n'était pas de cacher ces revenus à l'administration.

Dans ces conditions, il convient de faire droit à la demande de Mme [E] et de dire qu'elle n'est pas redevable de la pénalité financière d'une somme de 280 euros et de la majoration de 614,31 euros correspondant à 10% du préjudice subi par la CAF, notifiée par cette dernière. »

## LES SANCTIONS EN CAS DE FRAUDE

### LE CARACTERE DE SANCTION DES FACILITES DE RECUPERATION DE L'INDU

La qualification d'un comportement d'un allocataire comme frauduleux -ou une notion voisine- a pour conséquence première de permettre à l'administration de disposer de **prérogatives plus importantes en termes de récupération de l'indu**. Elle va en effet pouvoir bénéficier de délais de prescription rallongés, peut obtenir le remboursement via des retenues majorées, et peut en outre se voir rembourser les frais de gestion (les frais que la CAF engage pour la détection et la récupération de la fraude).

*Les textes prévoyant ces conséquences pour les différentes prestations sont énumérés au tableau récapitulatif en annexe 3.*

Retenir que telle ou telle conséquence à la qualification de fraude revêt le caractère d'une sanction présenterait un double enjeu : l'application des droits de la défense de l'article [L121-1 CRPA](#) (développés à la page 14 du présent document), qui ne s'appliquent, selon l'article [L121-2 CRPA](#) du même code, qu'aux décisions des organismes de sécurité sociale ayant le caractère de sanction, mais aussi l'application du droit à l'erreur et donc la possibilité laissée à l'allocataire de régulariser.

La présente partie complète la partie « Droits et garanties de l'allocataire en cas de contrôle » de la page 15. Ne seront reproduites ici que les décisions portant sur l'applicabilité du droit à l'erreur, mais, sur la question spécifique du caractère de sanction, les deux ensembles de décisions sont à considérer.

#### En matière administrative

##### **Tribunal administratif d'Orléans, 13 mars 2024, n° 2303677**

« D'une part, la décision par laquelle un trop-perçu de prestations est notifiée à l'allocataire, sans mettre à sa charge une amende destinée à réprimer les manquements aux obligations déclaratives, ne constitue pas une sanction pécuniaire. Dès lors que la prestation versée initialement n'était pas due, la récupération de l'indu ne constitue pas davantage la privation de tout ou partie d'une prestation due. Par suite, les requérants ne peuvent utilement invoquer un droit à l'erreur, prévu à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration, pour contester les indus en litige. »

### Tribunal administratif de Lille, 27 mars 2024, n° 2107426

« La CAF du Nord établit la volonté de dissimulation de l'intéressé et, par suite, le caractère frauduleux de l'omission en cause, au sens et pour l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale citées au point précédent.

D'autre part, les dispositions de l'article L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration invoqué par le requérant, aux termes duquel " Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation. / En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi et de la fraude incombe à l'administration. ", sont relatives au droit à régularisation en cas d'erreur. A supposer que M. A se prévale de son droit à l'erreur, il ne peut utilement le faire dès lors qu'ainsi qu'il a été dit au point précédent, sa mauvaise foi est établie.

Par suite, M. A n'est pas fondé à soutenir que la caisse a commis une faute en majorant de 50% le montant des retenues effectuées pour le recouvrement des indus cités au point 1. »

***NB : Ici le juge semble considérer que le droit à l'erreur aurait trouvé à s'appliquer si le requérant n'avait pas été de mauvaise foi, et donc que la majoration des retenues peut avoir caractère de sanction***

## En matière judiciaire

### Tribunal judiciaire de Marseille, 10 mai 2024, n° 21/02856

« La CAF des Bouches-du-Rhône produit les déclarations de ressources de [N] [S].

Il en ressort que le montant cumulé de la pension d'invalidité, de la rente invalidité complémentaire et de la pension d'invalidité complémentaire est supérieur au montant de l'allocation aux adultes handicapés, de sorte que l'indu est justifié dans son principe et dans son quantum.

La CAF des Bouches-du-Rhône produit par ailleurs des images décompte justifiant du versement des sommes dont elle réclame la restitution.

La circonstance que [N] [S] est de bonne foi et qu'elle n'a jamais dissimulé ses ressources n'est pas de nature à l'exonérer du remboursement des sommes qu'elle n'aurait pas dû percevoir.

Le tribunal rappelle par ailleurs que le droit à l'erreur a vocation à s'appliquer lorsqu'une erreur matérielle a entraîné le prononcé d'une sanction administrative, ce qui n'est aucunement le cas en l'espèce.

L'indu étant bien-fondé dans son principe et dans son montant, et non utilement contesté, il conviendra de débouter [N] [S] de sa contestation et, par suite, de ses demandes relatives aux intérêts de retard et à la condamnation de la CAF des Bouches-du-Rhône à lui verser des dommages-intérêts. »

### Tribunal judiciaire d'Auxerre, 16 juin 2025, n° 24/00189

« Quant à la CAF, celle-ci retient des manœuvres frauduleuses, sans offre de preuve, se contentant de déduire la fraude de la simple absence de déclaration de la pension à sept reprises, sans justifier d'aucun élément établissant l'intention de frauder alors que doit être rappelé le droit à l'erreur accordé à tout usager qui, de bonne foi, a le droit de se tromper dans les démarches administratives, la seule omission réitérée de déclaration ne démontrant pas une intention frauduleuse.

Dès lors, la CAF échoue à apporter la preuve de ce que [Y] [C] et [P] [U] ont omis de déclarer ladite pension dans le but d'obtenir indument le versement de la Prime d'Activité (PA).

En conséquence, la décision de pénalité administrative prononcée par la CAF de l'Yonne en date du 8 avril 2024, pour un montant de 130 euros augmentée de 10% du préjudice, sera annulée et la demande en paiement de la caisse rejetée. »

*N.B : Ici le juge, après s'être déclaré incompétent pour statuer sur le bien-fondé de l'indu de prime d'activité, considère que l'intention de frauder n'est pas caractérisé au regard des textes du droit à l'erreur et annule la pénalité mais également la majoration de 10 % pour frais, ce qui semble lui prêter le caractère d'une sanction.*

## LA PROCEDURE DE PENALITE DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE

Les règles encadrant la procédure aboutissant au prononcé de la pénalité prévue à l'article [L114-17 CSS](#) sont fixées par les articles [L114-17-2 CSS](#) et [R114-11 CSS](#).

A l'issue d'une procédure contradictoire, le directeur de l'organisme de sécurité sociale concerné pourra notifier un avertissement ou une pénalité financière. Cette pénalité peut être notamment recouvrée par voie de contrainte ou par retenue sur les prestations à venir.

Dans la mesure où l'article [L114-17 CSS](#) fonde une procédure contradictoire spécifique, le texte général de l'article [L121-1 CRPA](#) ne trouve à s'appliquer que dans les cas où il n'existe pas de procédure spécifique, ce qui exclut de fait les pénalités prononcées sur la base de la procédure de l'article [L114-17 CSS](#) et amendes administratives de l'article [L262-52 CASF](#)

Il est à noter que cette procédure ne peut être engagée si, pour les mêmes faits, la procédure de prononcé d'une amende administrative en matière de RSA prévue à l'article [L262-52 CASF](#) a été déclenchée.

## La répartition des compétences juridictionnelles sur l'examen de la pénalité

Par principe, le juge compétent pour examiner une décision prise en application d'une fraude va être le juge compétent pour examiner n'importe quel type d'indu. Cependant, les textes prévoient certaines exceptions, comme par exemple le fait que les pénalités prévues par l'article [L114-17 CSS](#) sont de la compétence du juge judiciaire, y compris pour :

- Les aides au logement selon [L825-1 CCH](#)
- Les pénalités en matière de RSA lorsqu'elles sont prononcées par le directeur de la CAF. Les textes prévoient en effet que le président du conseil départemental peut prononcer une amende administrative, qui sera recouvrée par voie de contrainte dont la contestation est de la compétence du président du conseil départemental.

En outre, plusieurs jurisprudences reproduites ci-après posent la question de la compétence pour l'examen de l'indu dans le cadre du contentieux de la fraude. Le juge judiciaire peut en effet être saisi d'une pénalité prononcée sur une fraude à une prestation de la compétence du juge administratif.

Si certains juges ont pu se reconnaître compétents pour juger de la matérialité de l'indu de prestations ne relevant pas de leurs compétences, d'autres ont préféré le sursis à statuer. La jurisprudence ne semble pas fixée à l'heure de parution de la présente revue, et aucune décision de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat sur le sujet n'a pu être trouvée.

### **Cour d'appel de Paris, 6 décembre 2024, n° 21/03018**

*Le juge judiciaire va ici se reconnaître compétent pour juger de la matérialité des faits ayant abouti au prononcé d'une pénalité sur la base de l'article L114-17 CSS, en matière notamment de RSA. Ainsi, pour examiner la pénalité, il va se prononcer sur la présence sur le territoire de l'allocataire RSA et en conséquence se prononce sur l'indu de RSA, indirectement.*

### **Tribunal judiciaire de Strasbourg, 16 avril 2025, n° 24/00053**

Dans cette affaire, une pénalité a été prononcée, et il était reproché sur la base des mêmes faits matériels (plusieurs séjours à l'étranger) une omission de déclaration pour des prestations qui étaient et de la compétence du T.A (en l'occurrence aides au logement) et de la compétence du T.J. (AAH). Le TJ se prononce matériellement incompétent pour examiner l'indu en matière d'aides au logement, mais se prononce sur l'indu AAH et sur la pénalité. Le tribunal semble donc faire une lecture stricte de l'article L825-1 du CCH en ce qu'il est compétent sur les pénalités en cas de fraude uniquement en matière d'aide au logement. Cependant cela aboutit à ce qu'il se prononce sur la pénalité sans examiner la matérialité des faits ce qui entre en contradiction avec les jurisprudences de la Cour de cassation sur l'office du juge en matière d'examen du montant de la pénalité (voir la partie « sanctions en cas de fraude »).

### **Tribunal judiciaire de Bordeaux, 4 novembre 2025, n° 24/02072**

« En l'espèce, le présent tribunal n'est pas compétent pour vérifier la matérialité des faits reprochés à M. [Y], le dossier concernant la contestation des indus de RSA, d'allocation de logement sociale et de prime exceptionnelle de fin d'année.

Il reviendra à M. [Y] de saisir le tribunal administratif de Bordeaux, matériellement compétent, pour connaître de ce litige.

Il sera , dès lors, renvoyé à mieux se pourvoir.

Alors qu'il existe manifestement un lien entre la contestation des indus de prestations devant être tranchée par le tribunal administratif et celle relevant de la contestation de ladite pénalité, il convient de prononcer le sursis à statuer dans l'attente de cette décision.

Eu égard à la suspension de l'instance par la présente décision, les dépens seront réservés. »

## La consultation de la commission et la communication de l'avis au débiteur

**Le prononcé de la pénalité nécessite la consultation pour avis d'une commission au sein du conseil d'administration de l'organisme concerné**, chargée d'examiner les pénalités pour les faits ayant causé un préjudice supérieur à quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, ce plafond mensuel de la Sécurité sociale (PMSS) en France métropolitaine étant fixé à 4 005 € au 1er janvier 2026. Ce plafond, prévu à l'article [D.242-17 CSS](#), est fixé chaque année par [arrêté](#).

Lorsque cette commission est consultée, son avis doit être communiqué au débiteur de la pénalité.

La décision de pénalité doit être contestée, conformément à l'article [R142-1-A CSS](#), dans un délai de deux mois devant le tribunal judiciaire.

### **[Cour de cassation, deuxième chambre civile, 25 avril 2024, n° 22-11.580](#)**

« Selon l'article L. 114-17, I, du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020, applicable au litige, peuvent, notamment, faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales, au titre de toute prestation servie par ce dernier, l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations. Lorsqu'il est saisi d'un recours gracieux par la personne à laquelle il a notifié sa décision fixant le montant de la pénalité, le directeur de l'organisme statue après avis d'une commission composée et constituée au sein du conseil d'administration de cet organisme.

Selon l'article R. 114-11, alinéas 4 et 5, du même code, dans sa rédaction issue du décret n° 2017-240 du 24 février 2017, applicable au litige, dans le délai d'un mois suivant sa saisine par le directeur de l'organisme concerné, la commission, après que celui-ci a présenté ses observations, et après avoir entendu la personne en cause, si celle-ci le souhaite, rend un avis motivé, portant sur la matérialité des faits reprochés, sur la responsabilité de la personne et sur le montant de la pénalité susceptible d'être appliquée. Si la commission ne s'est pas prononcée au terme du délai qui lui est imparti, l'avis est réputé rendu. Le directeur dispose, alors, d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'avis de la commission ou de la date à laquelle celui-ci est réputé avoir été rendu pour fixer le montant définitif de la pénalité et le notifier à la personne en cause ou pour l'aviser que la procédure est abandonnée. A défaut, la procédure est réputée abandonnée.

Il résulte de ces dispositions qu'en cas de recours gracieux exercé par la personne concernée, la saisine de la commission constitue une formalité substantielle, qui s'impose au directeur de la caisse. A peine de nullité de la pénalité, ce dernier ne pourra procéder ni à la notification de son montant définitif ni à son recouvrement avant réception de l'avis de la commission, soit que cet avis ait été rendu soit qu'il soit réputé rendu.

Ayant constaté que le directeur de la caisse n'avait pas saisi la commission prévue à l'article L. 114-17, alors que l'allocataire avait exercé un recours gracieux auprès de lui, le tribunal en a exactement déduit que la procédure de pénalité était entachée d'une irrégularité, de sorte qu'il y avait lieu d'annuler la pénalité et d'ordonner la restitution des sommes retenues au titre de celle-ci. »

*N.B : Cette décision a été rendue dans le cadre de l'ancienne rédaction de l'article L114-17 CSS et avant la création de l'article L114-17-2 CSS. C'est la raison pour laquelle la cour mentionne la saisine de la commission comme une conséquence de l'exercice d'un recours gracieux, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.*

### **Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 18 mars 2022, n° 21/06371**

« Il s'ensuit que la formalité substantielle de la communication à l'allocataire de l'avis de la commission des pénalités n'ayant pas été respecté, le principe du contradictoire ne l'a pas été, ce qui caractérise une violation des droits de la défense et justifie l'annulation de la pénalité prononcée le 28 février 2019 et le débouté de la caisse d'allocations familiales de ses demandes y afférentes, le jugement entrepris étant confirmé à cet égard par substitution de motifs. »

### **La faculté d'un recours gracieux en contestation de la pénalité**

La décision présentée ci-après a été rendue dans le cadre de l'ancienne rédaction de l'article L114-17 CSS. La mention litigieuse de l'ancienne rédaction précisait que le débiteur de la pénalité pouvait faire un recours gracieux, et la Cour vient ici rappeler qu'il ne s'agissait que d'une faculté. Le législateur a depuis supprimé cette mention de l'article L114-17 CSS. Elle n'est pas présente aux articles L114-17-2 et R114-11 du CSS. En outre, l'article L142-4 CSS, qui fonde la nécessité d'un RAPO pour le contentieux de la sécurité sociale précise n'est pas applicable à L114-17 CSS.

### **Cour de cassation, deuxième chambre civile, 20 mars 2025, n° 23-10.620**

« Vu l'article L. 114-17, I, du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-1836 du 30 mars 2017 :

Selon ce texte, le directeur de l'organisme concerné notifie le montant envisagé de la pénalité et les faits reprochés à la personne en cause, afin qu'elle puisse présenter ses observations écrites ou orales dans un délai d'un mois. A l'issue de ce délai, le directeur de l'organisme prononce, le cas échéant, la pénalité et la notifie à l'intéressé. La personne concernée peut former un recours gracieux contre cette décision auprès du directeur. Ce dernier statue après avis d'une commission. La mesure peut être contestée devant une juridiction chargée du contentieux de la sécurité sociale.

Pour débouter l'allocataire de ses demandes, le jugement relève que son recours au titre de la pénalité financière est irrecevable en l'absence de saisine de la commission des pénalités.

En statuant ainsi, alors que l'allocataire n'avait pas l'obligation d'exercer un recours gracieux, le tribunal a violé le texte susvisé ».

### **Tribunal judiciaire de Mont-de-Marsan, 9 janvier 2026, n° 24/00565**

« I. Sur la recevabilité du recours

L'article 142-1 A du code de la sécurité sociale dispose que « [...] III.-S'il n'en est disposé autrement, le délai de recours préalable et le délai de recours contentieux sont de deux mois à compter de la notification de la décision contestée. Ces délais ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision contestée ou, en cas de décision implicite, dans l'accusé de réception de la demande. [...] ».

Le 20 novembre 2023, Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] ont fait l'objet d'un rapport d'enquête établi par la Caisse d'Allocations Familiales (ci-après CAF) des Landes.

Par courrier en date du 1er février 2024, la CAF des Landes a notifié à Madame [K] [Y] qu'elle était redevable d'un indu de prestations familiales d'un montant de 5.750,94€ pour la période du 1er novembre 2021 au 31 janvier 2024.

Par courrier en date du 24 juin 2024, la CAF des Landes a notifié à Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] qu'ils étaient soupçonnés de fraude et qu'ils avaient un mois pour présenter leurs observations écrites ou orales.

Par courrier reçu le 24 juillet 2024 par la Caisse, Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] faisaient part de leurs observations.

Par courrier en date du 27 septembre 2024, le Directeur de la CAF des Landes a informé Madame [K] [Y] et Monsieur [M] que la matérialité de la fraude était établie à leur encontre, qu'ils devaient s'acquitter du trop-perçu notifié par courrier du 1er février 2024 et qu'une pénalité d'un montant de 890€ leur était infligée.

Par lettre recommandée avec accusé de réception du 15 novembre 2024, adressée le 16 novembre 2024 reçue au greffe le 18 novembre 2024, Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] ont saisi le pôle social du Tribunal Judiciaire de Mont-de-Marsan, spécialement désigné en application de l'article L211-16 du code de l'organisation judiciaire, d'un recours contre les sommes réclamées, la décision de fraude et la pénalité infligée.

Ainsi, Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] ont introduit leur recours devant l'autorité judiciaire dans le délai de deux mois à compter de la décision de pénalités de la CAF des Landes en date du 27 septembre 2024.

Au surplus, le tribunal constate que Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] ont abandonné la contestation portant sur les sommes réclamées au titre des prestations sociales indues, eu égard à la compétence des juridictions administratives.

Par conséquent, le recours de Madame [K] [Y] et Monsieur [M] [F] est recevable. »

***NB : Ce jugement donne une bonne illustration de l'ensemble du déroulé de la procédure ainsi que de ce qui est examiné par le juge, tant du point de vue du respect du contradictoire que du montant de la pénalité.***

## Le contrôle de la pénalité par le juge

Les règles encadrant le montant de la pénalité prévue à l'article [L114-17 CSS](#), qui doit notamment tenir compte de la gravité des faits et de leur caractère intentionnel ou répété sont fixées par l'article [R114-14 CSS](#).

### **Cour de cassation, deuxième chambre civile, 15 février 2018, n° 17-12.966**

« Vu l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale ;

Attendu qu'en vertu de ce texte, il appartient au juge du contentieux de la sécurité sociale saisi d'un recours formé contre la pénalité prononcée dans les conditions qu'il précise, de vérifier la matérialité, la qualification et la gravité des faits reprochés à la personne concernée ainsi que l'adéquation du montant de la pénalité à l'importance de l'infraction commise par cette dernière ;

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort, que le 18 mars 2016, la caisse régionale de mutualité sociale agricole d'Ardèche-Drôme-Loire (la caisse) lui ayant notifié une pénalité financière d'un certain montant, pour n'avoir pas signalé son absence de séjour sur le territoire national et avoir indûment perçu l'allocation de logement sociale, M. A. a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale ;

Attendu que pour annuler la pénalité financière, le jugement retient, après avoir constaté que M. A. avait indûment perçu l'allocation de logement sociale, que celui-ci âgé de 76 ans, atteint de la maladie d'Alzheimer est analphabète ; que l'intention frauduleuse de l'intéressé n'est pas établie ;

Qu'en statuant ainsi, par des motifs impropres à caractériser tant la nature et la gravité de l'infraction que l'étendue de la responsabilité de l'allocataire, le tribunal a violé le texte susvisé (...) ».

### **Cour de cassation, deuxième chambre civile, 12 mai 2022, n° 20-22.937**

« Le jugement retient que l'allocataire a omis de déclarer des encaissements réguliers de chèques et espèces, un salaire correspondant au mois d'août 2016 et une somme de 2 000 euros placée sur un compte et que, compte tenu de l'absence de déclaration de sa réelle situation professionnelle et familiale, du montant et de la durée du préjudice subi par la caisse d'allocations familiales, ainsi que de l'élément intentionnel de la fraude caractérisée, il convient de confirmer l'application de la pénalité.

De ces constatations et énonciations, procédant de son appréciation souveraine des éléments de fait et de preuve soumis aux débats, faisant ressortir que les faits reprochés à l'allocataire étaient établis, le tribunal, qui n'était pas tenu de suivre les parties dans le détail de leur argumentation, a pu déduire que le montant de la pénalité était en adéquation avec l'infraction commise. ».

### **Cour de cassation, deuxième chambre civile, 1 février 2024, n° 22-13.439**

« Vu les articles L. 114-17 et R. 114-14 du code de la sécurité sociale, le premier dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019 :

Selon ces textes, le montant de la pénalité qu'ils prévoient est fixé, dans la limite d'un plafond, en fonction de la gravité des faits reprochés, en tenant compte notamment de leur caractère intentionnel ou répété, du montant et de la durée du préjudice et des moyens et procédés utilisés.

Pour faire droit partiellement au recours, le jugement retient que les éléments produits par la caisse sont suffisants à établir la réalité des manquements effectués dans les déclarations de l'allocataire pendant plusieurs années. Il ajoute qu'il y a lieu toutefois de pondérer le montant de la pénalité dès lors que l'allocataire, interrogé par la caisse, a donné les renseignements exacts sur la situation de ses enfants et qu'il s'est vu reconnaître un handicap d'un taux égal ou supérieur à 80 %.

En se déterminant ainsi, le tribunal, qui s'est fondé sur des motifs étrangers à la règle de droit applicable, n'a pas donné de base légale à sa décision. »

***N.B : La situation de l'allocataire et son comportement postérieur au contrôle ne semblent pas pouvoir être pris en compte par les juges du fond pour la fixation du montant de la pénalité, en l'absence de prévision textuelle.***

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 5 décembre 2024, n° 22-23.239

« Selon ces textes, le montant de la pénalité qu'ils prévoient est fixé, dans la limite d'un plafond, en fonction de la gravité des faits reprochés, en tenant compte notamment de leur caractère intentionnel ou répété, du montant et de la durée du préjudice et des moyens et procédés utilisés.

Il appartient au juge chargé du contentieux de la sécurité sociale, saisi d'un recours formé contre la pénalité prononcée, de vérifier la matérialité, la qualification et la gravité des faits reprochés à la personne concernée ainsi que l'adéquation du montant de la pénalité à l'importance de l'infraction commise par cette dernière.

Pour condamner l'allocataire et le concubin au paiement de la pénalité litigieuse, l'arrêt se borne à énoncer que celle-ci est justifiée.

En se déterminant ainsi, sans préciser, comme il lui appartenait de le faire, en quoi la pénalité était justifiée au regard de la gravité des faits et de l'étendue de la responsabilité de l'allocataire, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision. »

### Cour de cassation, deuxième chambre civile, 25 septembre 2025, n° 23-12.320

« Vu l'article L. 114-17, I, 2°, du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable au litige :

Selon ce texte, peut faire l'objet d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations.

Eu égard à son objet et à sa finalité, cette pénalité, qui revêt le caractère d'une sanction à caractère de punition, ne peut être prononcée qu'à l'encontre de l'allocataire, sur qui pèse l'obligation déclarative, et ne peut être recouvrée auprès du concubin.

Pour valider la contrainte, l'arrêt constate qu'en raison d'un défaut de déclaration du départ du foyer d'[O] le 21 novembre 2014, la caisse a prononcé contre l'allocataire et son concubin, une pénalité, dont le montant apparaît proportionné au manquement reproché.

En statuant ainsi, alors qu'aucune obligation déclarative ne pesait sur le concubin de l'allocataire, de sorte que la pénalité ne pouvait être mise à sa charge, la cour d'appel a violé le texte susvisé. »

## LES AMENDES ADMINISTRATIVES EN MATIERE DE RSA

L'article [L262-52 CASF](#) prévoit la possibilité pour le président du conseil départemental de prononcer, pour des faits n'étant pas antérieurs à deux ans, une amende administrative, pouvant notamment être recouvrée par voie de contrainte. La procédure encadrant le prononcé de cette contrainte est celle définie par l'article [L114-17 CSS](#). Le juge compétent sera, pour ces amendes, le juge administratif.

## L'office du juge administratif saisi d'une décision ayant le caractère de sanction

La décision du Conseil d'Etat reproduite ci-après n'a pas été rendue en matière de sécurité sociale ou d'aide sociale. Cependant, l'attendu de principe qui y est précisé, classique dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, est souvent utilisé par les juges du fond qui ont à connaître d'une amende administrative, comme l'illustre la décision suivante.

### Conseil d'État, 9 mai 2018, n° 409161

« Il appartient ainsi au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. »

### Tribunal administratif de Toulouse, 19 novembre 2025, n° 2401620

« Il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de se prononcer, eu égard à son office de juge de plein contentieux, sur les manquements qui sont à l'origine du prononcé de cette sanction et de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. Par suite, compte tenu des pouvoirs dont il dispose ainsi pour contrôler une sanction de cette nature, le juge se prononce sur la contestation dont il est saisi comme juge de plein contentieux ».

## La faculté d'un recours gracieux contre la décision de prononcer l'amende administrative en matière de RSA

### Conseil d'État, 7 mars 2025, n° 491222

« Il résulte des dispositions citées au point précédent, précisées par les dispositions de l'article R. 114-11 du code de la sécurité sociale, que le président du conseil départemental notifie le montant envisagé de l'amende administrative et les faits reprochés à la personne en cause, afin qu'elle puisse présenter ses observations écrites ou orales dans un délai d'un mois. A l'issue de ce délai, s'il décide de lui infliger une amende administrative, il saisit l'équipe pluridisciplinaire afin de recueillir, dans un délai d'un mois, son avis motivé, portant notamment sur la matérialité des faits reprochés, la responsabilité de la personne et le montant de l'amende administrative susceptible d'être appliquée, et en informe la personne en cause en lui indiquant qu'elle a la possibilité d'être entendue par l'équipe pluridisciplinaire. Le président du conseil départemental dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'avis de l'équipe pluridisciplinaire pour fixer le montant définitif de l'amende administrative et le notifier à la personne en cause. Il ne ressort pas des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de ces dispositions que le législateur, en supprimant la mention d'un recours gracieux spécifique auparavant prévu à l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, ait entendu écarter la possibilité, prévue par les dispositions de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration, d'introduire contre la décision du président du conseil départemental prononçant une amende administrative sur le fondement de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles un recours gracieux facultatif ayant pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux.

Il résulte en revanche des dispositions citées aux points 2 et 3 que l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles n'est pas applicable à l'amende administrative que le président du conseil départemental peut prononcer en cas de fausse déclaration ou d'omission délibérée de déclaration ayant abouti au versement indu du revenu de solidarité

active, dont l'objet est distinct de celui des décisions soumises au recours administratif préalable prévu par cet article et dont l'article L. 262-52 du même code organise les modalités propres de contestation.

Pour rejeter comme irrecevable la demande de Mme B, la présidente du tribunal administratif a retenu que la requérante aurait dû, ce qu'elle n'avait pas fait, exercer le recours administratif préalable obligatoire prévu par les dispositions de l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en statuant ainsi, la présidente du tribunal administratif a commis une erreur de droit. »

## L'applicabilité de la procédure contradictoire du code de la sécurité sociale

### Conseil d'État, 8 juillet 2019, n° 420732

« (...)Une amende administrative ne peut être infligée par le président du conseil départemental à un allocataire du revenu de solidarité active sans que ce dernier ait été mis en mesure de présenter ses observations écrites ou orales et, notamment, sans qu'il ait été fait droit à la demande d'audition qu'il aurait formée en vue de présenter des observations orales, alors même qu'il aurait également présenté des observations écrites. »

*Dans le même sens, Conseil d'État, 5 avril 2024, n° 475210*

## L'encadrement dans le temps de la procédure d'amende administrative

### Conseil d'État, 10 juin 2020, n° 428355

« Il résulte des dispositions de l'article L. 262-52 du code de l'action sociale et des familles que le président du conseil départemental ne peut sanctionner, par l'amende administrative qu'elles prévoient, que des fausses déclarations ou des omissions délibérées de déclaration ayant abouti à un versement indu du revenu de solidarité active qui s'est poursuivi moins de deux ans avant la date à laquelle il prononce cette amende.

Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A a bénéficié du revenu de solidarité active à compter du mois de juin 2014. A l'issue d'un contrôle de sa situation en décembre 2016, la caisse d'allocations familiales de Saône-et-Loire a estimé qu'il avait omis de déclarer l'intégralité de ses ressources et décidé, le 7 avril 2017, de récupérer un indu de revenu de solidarité active de 9 211,32 euros au titre de la période allant d'avril 2015 à novembre 2016. Par une décision du 8 janvier 2018, le président du conseil départemental de Saône-et-Loire lui a infligé une amende administrative de 980,70 euros, au motif que son omission délibérée de déclarer toutes ses ressources avait conduit au versement indu du revenu de solidarité active au cours de cette même période. Saisi par M. A, le tribunal administratif de Dijon a réduit le montant de l'amende ainsi prononcée au motif que le département ne pouvait prendre en considération les versements indus du revenu de solidarité active antérieurs au 3 octobre 2015, soit deux ans avant le 3 octobre 2017, date à laquelle il avait informé l'intéressé qu'il envisageait de prononcer une amende à son encontre. Il résulte de ce qui a été dit au point 2 qu'en statuant ainsi, alors que le département pouvait prendre en considération la répétition, par le bénéficiaire de l'allocation, d'omissions déclaratives délibérées aux mêmes fins dès lors que le versement indu du revenu de solidarité active qui en était résulté s'était poursuivi au cours des deux années précédant la date du prononcé de l'amende, le tribunal a commis une erreur de droit. »

## ANNEXE 1 - TABLEAU RECAPITULATIF - INFORMATIONS PARTAGEES PAR PRESTATION

Prestation	Texte	Administrations associées	Informations partagées
Aides personnelles au logement (APL, AL, ALS)	<a href="#">L851-1 CCH</a>	Administrations fiscales Administrations chargées de l'application de la législation sociale et du travail	« Les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des aides personnelles au logement, notamment les ressources »
RSA	<a href="#">L262-40 CASE</a>	Administrations publiques « notamment financières » Collectivités territoriales	« données nécessaires à l'instruction du droit au revenu de solidarité active, à sa liquidation et à son contrôle ainsi qu'à la conduite des actions d'insertion."
Prime d'activité	<a href="#">L845-1 CSS</a> <a href="#">L161-1-4 CSS</a> <a href="#">L152 Livre des Procédures Fiscales</a>	Administrations mentionnées dans le cadre général du droit de la sécurité sociale	« à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations » (L152)
Prestations familiales	<a href="#">L583-3 CSS</a>	Administrations fiscales Administrations chargées de l'application de la législation sociale et du travail	« Les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations familiales, notamment les ressources »
AAH	<a href="#">L821-5 CSS</a>	Administrations fiscales Administrations chargées de l'application de la législation sociale et du travail	« Les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations familiales, notamment les ressources »

## ANNEXE 2 - TABLEAU RECAPITULATIF - OBLIGATIONS DECLARATIVES PERIODIQUES DES ALLOCATAIRES PAR PRESTATION

Prestation	Textes	Périodicité de la déclaration
Aides personnelles au logement (APL, AL, ALS)	<a href="#">L851-1 CCH</a> <a href="#">R822-3 CCH</a>  <a href="#">R823-2 CCH</a>  <a href="#">R823-3 CCH</a>  <a href="#">Arrêté du 5 novembre 2024</a>	Trimestrielle (pour les ressources) Annuelle (pour les justificatifs bailleurs)  A l'occasion d'un changement dans la situation ou sur demande de la CAF.
RSA	<a href="#">L262-21 CASF</a> <a href="#">R262-4 CASF</a> <a href="#">R262-37 CASF</a> <a href="#">R262-38 CASF</a> <a href="#">R262-83 CASF</a>	Trimestrielle  A l'occasion d'un changement dans la situation ou sur demande de la CAF
Prime d'activité	<a href="#">R846-5 CSS</a> <a href="#">D846-1 CSS</a>	Trimestrielle A l'occasion d'un changement dans la situation ou sur demande de la CAF
Prestations familiales	<a href="#">R115-7 CSS</a> <a href="#">L583-3 CSS</a>	Périodicité variable selon la prestation en cause, généralement annuelle.  A l'occasion d'un changement dans la situation ou sur demande de la CAF
AAH	<a href="#">R.821-4-5 CSS</a>	Trimestrielle A l'occasion d'un changement dans la situation ou sur demande de la CAF

## ANNEXE 3 - TABLEAU RECAPITULATIF - FAIT GENERATEUR DE LA FRAUDE ET CONSEQUENCES PAR PRESTATION

Textes et prestations concernées	Fait générateur	Conséquence
<p><a href="#">L114-9 CSS</a> <a href="#">D114-5 CSS</a> Prestations servies par les organismes de sécurité sociale</p>	<p>« Fraude constatée pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret» « b) Pour les prestations des branches famille, huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale ; »</p>	<p>Plainte avec constitution de partie civile</p>
<p><a href="#">L114-17 CSS</a> Prestations servies par les organismes de sécurité sociale</p> <p><a href="#">L256-4 CSS</a> Créances des caisses nées de l'application de la législation de sécurité sociale</p> <p><a href="#">L553-1 CSS</a> Prestations familiales</p>	<p>« Inexactitude ou caractère incomplet des déclarations, sauf en cas de bonne foi L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, sauf en cas de bonne foi » <a href="#">R114-13 du CSS</a> ajoute des précisions sur ces deux notions</p> <p>« Manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations »</p> <p>« Manoeuvre frauduleuse ou fausse déclaration »</p>	<p>Pénalité</p> <p>Impossibilité de remise gracieuse</p> <p>Prescription quinquennale</p>
<p><a href="#">L553-2 CSS</a> Prestations familiales</p>	<p>« En cas de fraude »</p>	<p>Indemnités de frais de gestion de 10%</p> <p>Majoration des retenues jusqu'à 50% de leur montant</p> <p>Impossibilité de remise gracieuse</p>

<p><a href="#">L583-3 CSS</a> Prestations familiales</p>	<p>« La fraude, la fausse déclaration, l'inexactitude ou le caractère incomplet des informations recueillies »</p>	<p>Pénalité (renvoi à L114-17 CSS)</p>
<p><a href="#">L821-5 CSS</a> Prestations familiales</p> <p><a href="#">L845-3 CSS</a> Prime d'activité</p>	<p>« En cas de fraude ou de fausse déclaration »</p> <p>« Fraude du bénéficiaire »</p>	<p>Prescription quinquennale</p> <p>Indemnités de frais de gestion de 10%</p> <p>Impossibilité d'une remise gracieuse</p>
<p><a href="#">L845-4 CSS</a> Prime d'activité</p>	<p>Application de <a href="#">L553-1 CSS</a> donc « Manoeuvre frauduleuse ou fausse déclaration »</p>	<p>Prescription quinquennale</p>
<p><a href="#">L123-1 CRPA</a> Décision administrative individuelle ayant caractère de sanction</p>	<p>« La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude. »</p> <p>Précisé par <a href="#">L123-2 CRPA</a></p> <p>« Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation.</p> <p>En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi et de la fraude incombe à l'administration. »</p>	<p>Impossibilité de se prévaloir du droit à l'erreur</p>
<p><a href="#">L262-45 CASF</a> RSA</p>	<p>« Fraude ou de fausse déclaration »</p>	<p>Prescription quinquennale</p>

<p><a href="#">L262-46 CASF</a></p> <p>RSA</p>	<p>« Manoeuvre frauduleuse ou fausse déclaration » précisée par  <a href="#">Conseil d'État, 14 février 2025, n° 477661</a></p> <p>« Manœuvre frauduleuse de sa part ou dans une fausse déclaration, laquelle doit s'entendre comme désignant les inexactitudes ou omissions qui procèdent d'une volonté de dissimulation de l'allocataire caractérisant de sa part un manquement à ses obligations déclaratives »</p>	<p>Indemnité de frais de gestion de 10%</p> <p>Majoration des retenues jusqu'à 50% de leur montant (par renvoi à L553-2 CSS)</p> <p>Impossibilité d'une remise gracieuse</p>
<p><a href="#">L262-52 CASF.</a></p> <p>RSA</p>	<p>« Fausse déclaration ou omission délibérée de déclaration »  <a href="#">Conseil d'Etat, 28 mai 2021, n° 437234</a></p> <p>Le Conseil d'Etat emploie la même définition que celle basée sur l'article L262-46 CASF pour statuer sur la pénalité administrative prise en application de L262-52 CASF.</p>	<p>Amende administrative</p>
<p><a href="#">L821-5-1 CSS</a></p> <p>AAH</p>	<p>Application de <a href="#">L553-2 CSS</a> donc « En cas de fraude »</p> <p>N.B : renvoie aux règles de retenue prévues par l'article L553-2 du code de la sécurité sociale, à l'alinéa 3. Bien que l'alinéa mentionnant la possibilité de remise ne soit pas le troisième, certaines jurisprudences ont tout de même fait application de cet article pour des cas de remise d'AAH. Sur ce point, voir le premier recueil, page 46.</p>	<p>Impossibilité de remise gracieuse</p>
<p><a href="#">L821-7 CCH</a></p> <p>Aides au logement</p>	<p>Application de <a href="#">L553-1 CSS</a> donc « Manoeuvre frauduleuse ou fausse déclaration »</p>	<p>Prescription quinquennale</p>
<p><a href="#">L823-9 CCH</a></p> <p>Aides au logement</p>	<p>Application de <a href="#">L553-2 CSS</a> donc « En cas de fraude »</p>	<p>Indemnités de frais de gestion de 10%</p> <p>Majoration des retenues jusqu'à 50% de leur montant</p> <p>Impossibilité de remise gracieuse</p>

<p><a href="#">L852-1 du CCH</a></p> <p>Aides au logement</p>	<p>La fraude, la fausse déclaration, le manquement aux obligations déclaratives, l'inexactitude ou le caractère incomplet des informations recueillies.</p>	<p>Pénalité (renvoi à L114-17 CSS)</p>
<p><a href="#">L711-4 CConso</a></p> <p>Dettes de prestations sociales</p>	<p>« Les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale »</p> <p>« L'origine frauduleuse de la dette est établie soit par une décision de justice, soit par une sanction prononcée par un organisme de sécurité sociale dans les conditions prévues aux articles L. 114-17, L. 114-17-1 et L. 114-17-2 du code de la sécurité sociale. »</p>	<p>Impossibilité du traitement de la dette par la procédure de surendettement</p>

## ANNEXE 4 - BIBLIOGRAPHIE

Alix Perrin - Ariane Vidal-Naquet - Quel droit à l'erreur ? AJDA 2018. 1837

Elise Langelier - Les sanctions administratives dans les secteurs techniques, Chapitre X. Social, - Institut juridique et Philosophique de la Sorbonne

Anne-Sophie Ranaivo - La lutte contre la fraude aux prestations sociales : un dispositif juridique équilibré ? - Droit social 2020, page 265

Défenseur des Droits- Rapport Lutte contre la fraude aux prestations sociales - A quel prix pour les droits des usagers ? Septembre 2017

Défenseur des droits - Avis du Défenseur des droits n°25-09 - décembre 2025