

Décision n° 2013-328 QPC du 28 juin 2013

*Association Emmaüs Forbach*

*(Incrimination de la perception frauduleuse de prestations d'aide sociale)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 avril 2013 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1852 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Emmaüs Forbach, et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 135-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Dans sa décision n° 2013-328 QPC du 28 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

Dans cette procédure, M. Michel Charasse a estimé devoir s'abstenir de siéger.

## **I. – Les dispositions contestées**

### **A. – Contexte**

La fraude en matière de protection sociale (aide sociale ou sécurité sociale) se divise traditionnellement en deux catégories :

- la fraude aux cotisations sociales, qui concerne en particulier la question du travail dissimulé ; son montant est estimé entre 8,4 et 14,6 milliards d'euros<sup>1</sup> ;
- la fraude aux prestations sociales, qui est évaluée à 2 à 3 milliards d'euros<sup>2</sup>.

Ce phénomène fait l'objet d'une attention constante de la part du législateur, en particulier depuis une dizaine d'années : multiplication des rapports sur la question, création d'un Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale, puis d'une délégation nationale à la lutte contre la fraude, organisation d'échanges d'informations entre les organismes sociaux et avec

---

<sup>1</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, rapport 2007, p. 71.

<sup>2</sup> V. B. Fragonard, « Quelques remarques sur la fraude aux prestations servies par les caisses d'allocations familiales », *Dr. social* 2011, p. 521.

l'administration fiscale, développement des pouvoirs de contrôle et des sanctions...

Trois types de réponses sont aujourd'hui prévus par le législateur :

– tout d'abord, les organismes peuvent exercer une action en répétition des sommes indûment versées ;

– ensuite, un système de pénalités administratives se développe de manière importante depuis 2006. Par exemple, l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale prévoit que le directeur de l'organisme de sécurité sociale peut infliger une pénalité dont le montant dépend de la gravité des faits au bénéficiaire ayant fait une déclaration inexacte ou incomplète ;

– enfin, une action pénale est possible, le législateur ayant édicté plusieurs infractions en la matière.

C'est la réponse pénale à la fraude aux prestations sociales qui est ici en cause. Les comportements frauduleux contre lesquels le législateur lutte sont très variables, tout comme leur degré de gravité : il peut s'agir d'une absence de déclaration de certaines sommes, de la non-information quant à un changement de situation, de la falsification de documents, de l'intervention de bandes organisées opérant depuis l'étranger...

Le paysage actuel en la matière a pu être présenté comme « *celui d'un capharnaüm indescriptible d'infractions, inégalement définies et réprimées, en partie redondantes et dotées de peines trop clémentes (souvent des amendes contraventionnelles de quelques centaines d'euros, dérisoires au regard des montants captés)* »<sup>3</sup>. Il existe en effet une grande variété d'infractions.

Ces sanctions pénales sont pourtant rarement utilisées en pratique : en 2009, seules 7 527 plaintes ont été déposées au total à la suite d'une fraude sociale, y compris les plaintes pour travail illégal ; et une condamnation est prononcée dans 40 à 50 % des cas<sup>4</sup>.

## **B. – Historique et portée de la disposition**

L'article L. 135-1 CASF trouve son origine dans le décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance, dont l'article 22 disposait que : « *Sans préjudice des poursuites en restitution, quiconque aura*

<sup>3</sup> P. Morvan, *J.-Cl. Lois pénales spéciales*, V° Protection sociale, 2008, n° 1.

<sup>4</sup> Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations dans les branches prestataires du régime général*, Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, avril 2010, p. 98.

*frauduleusement perçu ou tenté de percevoir des prestations au titre de l'aide sociale, sera puni des peines prévues à l'article 405 du code pénal* », c'est-à-dire le texte incriminant l'escroquerie.

Ces dispositions ont, depuis lors, été modifiées à diverses reprises, pour des raisons formelles :

– par une codification sans modification à l'article 147 du code de la famille et de l'aide sociale, en 1956 ;

– par une coordination avec l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, en 1992 ;

– par une recodification dans le code de l'action sociale et des familles, en 2000 (à l'article L. 133-6 dudit code, en supprimant la référence initiale à l'action en restitution) ;

– par un déplacement de la disposition (par l'ordonnance n° 2005-1477 du 1<sup>er</sup> décembre 2005, ratifiée par le paragraphe I de l'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) dans un nouveau chapitre du CASF consacré aux dispositions pénales.

L'article L. 135-1 CASF régit la perception frauduleuse des prestations versées au titre de l'aide sociale. Ne sont donc pas concernées les prestations versées par les organismes de sécurité sociale, dont la perception frauduleuse est sanctionnée par l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale d'une amende de 5 000 euros.

L'article L. 135-1 CASF renvoie aux peines « *prévues par les articles 313-1, 313-7 et 313-8 du code pénal* ». Il s'agit des peines prévues pour le délit d'escroquerie, lequel est défini par le premier alinéa de l'article 313-1 du code pénal comme « *le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge* ».

Celui qui est reconnu coupable de perception frauduleuse de prestations d'aide sociale encourt donc au titre des peines principales cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende (alinéa 2 de l'article 313-1 du code pénal).

Les articles 313-7 et 313-8 du code pénal fixent quant à eux les peines complémentaires qui peuvent être prononcées : interdiction des droits civiques, civils et de famille ; interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ; interdiction de séjour...

Si l'article L. 135-1 CASF incrimine la perception frauduleuse de toutes les prestations versées au titre de l'aide sociale, il existe également de nombreuses dispositions spéciales incriminant la perception frauduleuse de telle ou telle prestation d'aide sociale :

– s'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'article L. 232-27 CASF prévoit que : « *Sans préjudice des actions en recouvrement des sommes indûment versées mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 232-25, le fait d'avoir frauduleusement perçu l'allocation instituée par le présent chapitre est puni des peines prévues par les articles 313-1 à 313-3 du code pénal* » (on observe toutefois que sur le fond ce texte est similaire à l'article L. 135-1 critiqué, même s'il n'incrimine pas la tentative de perception et ne prévoit pas les peines complémentaires de l'article L. 135-1) ;

– s'agissant du revenu de solidarité active, l'article L. 262-50 CASF dispose que : « *Sans préjudice de la constitution éventuelle du délit défini et sanctionné aux articles 313-1 et 313-3 du code pénal, le fait de se rendre coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir ou tenter de faire obtenir le revenu de solidarité active est passible de l'amende prévue à l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale* » ;

– s'agissant de l'aide personnalisée au logement, visée par l'article L. 261-1 CASF, elle est régie par le code de la construction et de l'habitation, dont l'article L. 351-13 dispose que « *Quiconque se rend coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir, faire obtenir, ou tenter d'obtenir ou de faire obtenir l'aide personnalisée au logement est puni de l'amende prévue à l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale* » ;

– s'agissant de l'allocation aux adultes handicapés, l'article L. 244-1 CASF reproduit l'article L. 821-5 du code de la sécurité sociale, selon lequel « *Les dispositions des articles L. 114-13 [...] sont applicables à l'allocation aux adultes handicapés* ».

### **C. – Origine de la QPC et question posée**

L'association Emmaüs Forbach a pour objet la lutte contre les exclusions à l'aide de la réinsertion. Elle accueille des personnes en grandes difficultés, les compagnons d'Emmaüs. Elle est poursuivie devant le tribunal correctionnel des

chefs de travail dissimulé, travail d'étrangers non munis d'une autorisation de travail, aide au séjour d'étrangers en situation irrégulière et perception frauduleuse de prestations d'aide sociale.

S'agissant de cette dernière infraction, il est reproché à l'association d'avoir perçu 60 000 euros par an au titre des aides au logement en produisant de fausses attestations de loyers, comportement sanctionné par l'article L. 135-1 CASF.

L'association requérante a soulevé, à l'encontre de ces dispositions, une QPC que le tribunal correctionnel de Sarreguemines a décidé, le 21 janvier 2013, de transmettre à la Cour de cassation. Par un arrêt du 23 avril 2013, la Chambre criminelle a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel.

## II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

### A. – Les griefs

La Cour de cassation a jugé que la question de la constitutionnalité de l'article L. 135-1 CASF « *est sérieuse au regard du principe de légalité des délits et des peines, en ce que la définition de la perception frauduleuse pourrait être considérée comme insuffisamment claire et précise, dès lors que le législateur s'est abstenu de définir la nature des agissements entachés de fraude* ».

L'association requérante fondait son argumentation sur la difficulté qu'il y a à définir la fraude en matière sociale, difficulté mise en avant par différentes autorités :

– selon la communication précitée de la Cour des comptes d'avril 2010, « *Dans le principe, il est assez simple de distinguer les fraudes, d'une part, qui supposent une irrégularité et l'intention de la commettre, et d'autre part, les abus ou les erreurs [...] cependant les caisses locales sont souvent embarrassées pour distinguer ces notions* »<sup>5</sup> ;

– selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, dans un colloque tenu en février 2011, « *la notion de "fraude" sociale, telle qu'elle est couramment utilisée, n'est pas dépourvue d'ambiguïté [...], la frontière entre la fraude avérée et l'erreur non intentionnelle, mais aussi entre la fraude et l'abus*

---

<sup>5</sup> Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations dans les branches prestataires du régime général*, précitée, p. 44.

*ou encore entre la fraude et l'optimisation peut s'avérer délicate à tracer dans de nombreuses hypothèses »<sup>6</sup> ;*

– selon un rapport d'information relatif à la lutte contre la fraude sociale du 29 juin 2011 déposé à l'Assemblée Nationale, « *les branches du régime général n'ont pas la même définition de la fraude. Ainsi, la frontière entre fraude, abus et faute est particulièrement floue dans la branche Maladie* ».

L'avocat général et le rapporteur devant la Cour de cassation, ainsi que l'association requérante dans ses observations, s'interrogeaient également sur la conformité de l'article L. 135-1 CASF aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines, la peine prévue étant très lourde (5 ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende).

Dans cette procédure, le Conseil constitutionnel a, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises<sup>7</sup>, soulevé d'office un grief conformément à l'article 7 du règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant lui pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Par une lettre du 14 juin 2013, il a invité les parties à formuler des observations sur « *le grief tiré de ce que méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi pénale la différence entre les peines encourues en cas de perception frauduleuse de prestations d'aide sociale selon qu'elle est réprimée par l'article L. 135-1 du code de l'action sociale et des familles ou par les articles L. 262-50 du code de l'action sociale et des familles, L. 351-13 du code de la construction et de l'habitation et L. 114-13 et L. 821-5 du code de la sécurité sociale* ». C'est sur ce grief que le Conseil constitutionnel s'est fondé pour prononcer la censure des dispositions contestées, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs.

---

<sup>6</sup> J.-M. Sauvé, *Fraudes et protection sociale*, Les entretiens du Conseil d'Etat, cycle de colloques en droit social, 11 février 2011, disponible à l'adresse [<http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/fraudes-et-protection-sociale-kwe.html>].

<sup>7</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)* ; 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)* ; 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, *M. Samir A. (Appel des ordonnances du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention)* ; 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, *M. Claude C. (Disposition réglementaire – Incompétence)* ; 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)* ; 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. (Discipline des notaires)* ; 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *M. Omar S. (Conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage)* ; 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*.

## B. – Le principe d'égalité devant la loi pénale

### 1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence bien établie sur l'égalité devant la loi pénale, qui se fonde exclusivement sur l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *le principe d'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente* »<sup>8</sup>.

À de nombreuses reprises, le Conseil constitutionnel a examiné des dispositions critiquées à l'aune du principe d'égalité devant la loi pénale. Il a jugé que ne méconnaissaient pas ce principe :

– l'aggravation de la destruction du bien d'autrui lorsqu'elle porte sur des cultures en OGM<sup>9</sup> ;

– des dispositions faisant bénéficier d'une immunité pénale, en matière d'aide au séjour d'un étranger, les ascendants, descendants et conjoints sans l'étendre aux frères et sœurs ainsi qu'aux concubins<sup>10</sup> ;

– une différence « *pendant une durée limitée* » en matière de déchéance de nationalité française à raison de faits de terrorisme entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance<sup>11</sup> ;

– une différence territoriale de répression des sévices aux animaux selon qu'il existe ou non une « *tradition locale ininterrompue* »<sup>12</sup>.

En revanche, le Conseil a considéré que portaient atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale :

– des différences de répression pénale (qualification contraventionnelle ou délictuelle) portant sur la contrefaçon sur internet, selon qu'elle est commise ou

---

<sup>8</sup> Décision n° 80-125 DC du 19 décembre 1980, *Loi relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs*, cons. 3. V. aussi décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, cons. 6.

<sup>9</sup> Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 33.

<sup>10</sup> Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 12 et 13.

<sup>11</sup> *Ibid*, cons. 20 à 23.

<sup>12</sup> Décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, *Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre (Immunité pénale en matière de courses de taureaux)*, cons. 5.

non au moyen d'un logiciel de pair à pair : « *Considérant qu'au regard de l'atteinte portée au droit d'auteur ou aux droits voisins, les personnes qui se livrent, à des fins personnelles, à la reproduction non autorisée ou à la communication au public d'objets protégés au titre de ces droits sont placées dans la même situation, qu'elles utilisent un logiciel d'échange de pair à pair ou d'autres services de communication au public en ligne ; que les particularités des réseaux d'échange de pair à pair ne permettent pas de justifier la différence de traitement qu'instaure la disposition contestée ; que, dès lors, l'article 24 de la loi déferée est contraire au principe de l'égalité devant la loi pénale* »<sup>13</sup> ;

– les différences d'incrimination de la rétention de précompte selon qu'elle est commise par un agriculteur (délit puni de 3 ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende) ou un autre employeur (contravention de cinquième classe) : « *ainsi, pour une même infraction, les employeurs agricoles et les autres employeurs sont soumis à une procédure, à un quantum de peine, à des règles de prescription, à des règles en matière de récidive, à des conséquences pour le casier judiciaire et à des incapacités consécutives à la condamnation différents ; que cette différence de traitement, qui n'est pas justifiée par une différence de situation des employeurs agricoles et des autres employeurs au regard de l'infraction réprimée, n'est pas en rapport direct avec l'objet de la loi ; que, par suite, la loi pénale a institué une différence de traitement injustifiée entre les auteurs d'infractions identiques* »<sup>14</sup>.

Les censures sont donc rares et elles correspondent à des cas dans lesquels l'avantage conféré à certaines personnes est exorbitant ou injustifiable tant les situations différemment traitées paraissent comparables.

## **2. – L'application à l'espèce**

Après avoir rappelé son considérant de principe sur le principe d'égalité devant la loi pénale, le Conseil constitutionnel a examiné les différentes infractions de perception frauduleuse de prestations d'aide sociale.

Le délit général de l'article L. 135-1 CASF est, comme on l'a vu, puni de 5 ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende, ainsi que de nombreuses peines complémentaires.

Les infractions spéciales de perception frauduleuse de certaines prestations d'aide sociale, à savoir le revenu de solidarité active (art. L. 262-50 du CASF),

---

<sup>13</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 65.

<sup>14</sup> Décision n° 2011-161 QPC du 9 septembre 2011, *Mme Catherine F., épouse L. (Sanction de la rétention de précompte des cotisations sociales agricoles)*, cons. 6.



l'aide personnalisée au logement (art. L. 351-13 du code de la construction et de l'habitation) et l'allocation aux adultes handicapés (art. L. 821-5 du code de la sécurité sociale), sont quant à elles punies de 5 000 euros d'amende seulement.

On peut d'ailleurs remarquer que de nombreuses infractions de perception frauduleuse de prestations de sécurité sociale sont également punies d'une simple amende :

– pour les prestations de sécurité sociale en général (accidents du travail, maladies professionnelles, prestations familiales...), l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale prévoit une amende de 5 000 euros ;

– pour les prestations de sécurité sociale du régime agricole, l'article L. 751-40 du code rural et de la pêche maritime prévoit une amende de 5 000 euros ;

– pour les allocations d'aide au reclassement et à la reconversion, l'article L. 5124-1 du code du travail prévoit une amende de 4 000 euros ;

– pour les allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi, l'article L. 5429-1 du code du travail prévoit une amende de 4 000 euros.

Le Conseil constitutionnel a cependant limité son examen aux seules prestations d'aide sociale.

Sur ce terrain, il considère donc que « *des faits qualifiés par la loi de façon identique peuvent, selon le texte d'incrimination sur lequel se fondent les autorités de poursuite, faire encourir à leur auteur* » des peines très différentes. Ce qui est en cause, dans le cas d'espèce, n'est donc pas la situation, assez courante en droit pénal, dans laquelle les mêmes faits peuvent recevoir plusieurs qualifications pénales (situation qualifiée de « cumul idéal d'infractions » et qui est traitée selon les règles prétoriques en matière de concours de qualification), mais l'existence d'incriminations définies de façon identique par différentes dispositions législatives qui, toutefois, les répriment très différemment.

Le Conseil ajoute que « *la différence entre les peines encourues implique également des différences relatives à la procédure applicable et aux conséquences d'une éventuelle condamnation* ». En effet, l'existence d'une peine d'emprisonnement pour une infraction et non pour l'autre implique des différences, au stade de la procédure, en matière de garde à vue (laquelle impossible sans peine d'emprisonnement encourue<sup>15</sup>), de contrôle judiciaire et de détention provisoire (impossibles également sans emprisonnement

---

<sup>15</sup> Article 62-2 du code de procédure pénale.

encouru<sup>16</sup>), et pour les conséquences d'une éventuelle condamnation (notamment en matière de peines complémentaires réservées aux délits punis d'emprisonnement<sup>17</sup>).

L'indiscutable différence de régime est donc très importante. Elle n'est de surcroît « *justifiée par aucune différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi* ». Le fait que les incriminations spéciales à certaines prestations sociales visent également les fraudes pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir à un tiers ces prestations ne permet pas de considérer que l'incrimination, en ce qu'elle concerne la perception frauduleuse ou la tentative de perception frauduleuse de ces prestations, correspond à une différence de situation.

Le Conseil en déduit que la différence entre les peines encourues, « *eu égard à sa nature et à son importance* », méconnaît le principe d'égalité devant la loi pénale. Cette précision souligne que l'existence de plusieurs infractions visant des faits identiques ne saurait, en elle-même, être considérée en toute hypothèse comme contraire à la Constitution. En l'espèce, c'est l'importance de l'écart (de nature et de degré) dans les peines encourues qui conduit le Conseil à constater la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi pénale.

Le Conseil constitutionnel précise enfin l'application dans le temps de sa décision. Après avoir repris son considérant classique sur les effets dans le temps des décisions déclarant une disposition inconstitutionnelle<sup>18</sup>, il précise que l'abrogation de l'article L. 135-1 du CASF « *prend effet à compter de la publication de la présente décision* » et « *qu'elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date* ». Elle est donc applicable immédiatement – ce qui est naturel lorsqu'une déclaration d'inconstitutionnalité porte sur une infraction pénale<sup>19</sup> – et d'ordre public.

---

<sup>16</sup> Article 138 du code de procédure pénale.

<sup>17</sup> Article 131-6 du code pénal.

<sup>18</sup> V. par exemple récemment la décision n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013, *SARL Majestic Champagne (Taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises - Modalités de recouvrement)*, cons. 8.

<sup>19</sup> V. par exemple les décisions n°s 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D. (Définition du délit de harcèlement sexuel)*, cons. 7 ; 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P. (Régime de circulation des gens du voyage)*, cons. 32.