

**Diffusion des instructions ministérielles 2011/5 du 16 juin 2011**  
**Caisse nationale d'assurance vieillesse**

Direction juridique et réglementation nationale  
Département juridique et coordination contentieux

**Destinataires**

Mesdames et Messieurs les Directeurs des caisses régionales chargées de l'assurance vieillesse, de la caisse régionale d'assurance vieillesse de Strasbourg et des caisses générales de sécurité sociale

**Objet**

Sanctions administratives - Pénalités financières.

**Résumé**

La circulaire interministérielle [DSS/2011/142 du 8 avril 2011](#) présente le nouveau dispositif de pénalités financières issu de la loi 2009-1646 du 24 décembre 2009 et du décret 2010-1227 du 19 octobre 2010.

---

Je vous prie de trouver ci-joint :

- La circulaire interministérielle n° DSS/2011/142 du 8 avril 2011 relative au dispositif des pénalités administratives dans les organismes chargés de la gestion des prestations familiales et des prestations d'assurance vieillesse.
- La note technique de la Direction Juridique et de la Réglementation Nationale.

Pierre Mayeur

---

**Direction Juridique et Réglementation Nationale**

**Note technique**

---

**Objet :**

La présente circulaire précise les modalités d'application du [décret n° 2010-1227 du 19 octobre 2010](#) pris pour l'application du nouvel article [L.114-17 du Code de la sécurité sociale](#) (issu de la loi 2009-1646 du 24 décembre 2009), par lequel il a été procédé à une refonte du dispositif des pénalités financières des organismes de sécurité sociale des branches famille et vieillesse.

Seuls les éléments concernant la branche vieillesse sont traités dans cette note.

**1. Le champ d'application**

Le dispositif des pénalités financières s'applique à tous les organismes du régime de base chargés de la gestion des prestations d'assurance vieillesse.

Sont donc visées les caisses de retraite du régime général, de la MSA, du RSI, des professions libérales et des régimes spéciaux.

L'organisme compétent pour la mise en œuvre de la procédure de pénalités administratives est celui qui a été victime des faits mentionnés au I de l'article [L.114-17](#) et [R. 114-13](#) du code de la sécurité sociale.

Toutes les prestations servies par un organisme chargé de la gestion des prestations d'assurance vieillesse entrent dans le champ d'application du nouveau dispositif (qu'il s'agisse de prestations contributives ou non).

Les faits susceptibles de donner lieu à pénalité, énumérés à l'article R. 114-13 du code de la sécurité sociale, sont les suivants :

le fait d'avoir obtenu indûment ou d'avoir agi dans le but d'obtenir ou de faire obtenir indûment à des tiers le versement de prestations servies par les organismes précités en :

- fournissant de fausses déclarations (accompagnées le cas échéant de faux documents) relatives à l'état civil, à la résidence, à la qualité d'allocataire, de bénéficiaire ou d'ayant droit, à la situation professionnelle, à la composition de la famille, aux ressources ou à la durée de cotisation ou de périodes assimilées au titre de l'assurance vieillesse,

- omettant de déclarer un changement de situation relatif à la résidence, à la situation professionnelle, à la composition de la famille, aux ressources.

le fait pour les successibles d'avoir obtenu ou tenté d'obtenir indûment le versement de prestations en omettant de déclarer le décès d'un bénéficiaire dans un délai de 6 mois.

le fait, pour le bénéficiaire d'une prestation versée sous condition de ressources ou de cessation d'activité, d'exercer un travail dissimulé, constaté dans les conditions prévues à l'article [L. 114-15](#) du code de la sécurité sociale.

A noter, qu'il n'est plus nécessaire que ces manquements aient été commis "intentionnellement" ou " délibérément " pour qu'ils puissent faire l'objet d'une sanction administrative.

De même, le nouveau dispositif n'exige plus, pour trouver à s'appliquer, la constatation d'un préjudice financier (indu) sauf dans le cas de l'exercice d'un travail dissimulé.

En outre, la simple tentative visant à obtenir le versement indu de prestation entre expressément dans le champ d'application du nouveau dispositif.

Enfin, le nouveau dispositif de pénalités financières vise autant les assurés qui bénéficient ou ont tenté de bénéficier de prestations vieillesse, que des tiers (y compris les personnes morales) qui ont obtenu ou tenté d'obtenir, pour eux-mêmes ou pour autrui, des prestations auxquelles ils n'avaient pas droit (notamment les successibles mais également les employeurs, le tiers ayant procuration sur le compte bancaire, etc...)

## 2. La procédure

Une première notification est adressée à l'intéressé par le Directeur pour l'informer de son intention de prononcer à son encontre une pénalité financière.

L'intéressé dispose d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou demander à être entendu.

À l'issue de ce délai, le Directeur de l'organisme décide de poursuivre la procédure ou non.

En cas d'abandon de la procédure, l'intéressé doit en être informé dans les meilleurs délais.

Si le Directeur décide de poursuivre la procédure et de prononcer une pénalité, il devra notifier sa décision à l'intéressé dans un délai de 3 semaines. Cette seconde notification devra notamment comporter l'indication des voies et délais de recours devant la commission des pénalités, les juridictions administratives, étant précisé que le recours gracieux n'est qu'une faculté et non un préalable obligatoire à la saisine du tribunal administratif.

La Commission des pénalités n'est donc plus saisie systématiquement mais uniquement en cas de contestation de l'assuré auprès du Directeur, dans le cadre du recours gracieux.

A noter, que cette commission dont la composition n'est pas modifiée dans le cadre du nouveau dispositif, n'aura plus, cependant, à désigner de rapporteur parmi ses membres.

Enfin, l'organisme n'adressera une 3ème notification à l'intéressé, qu'en cas de recours gracieux effectif. Le cas échéant, cette 3ème notification devra de nouveau ouvrir les voies et délais de recours devant les juridictions administratives.

D'autre part, bien que la procédure des pénalités puisse être mise en œuvre parallèlement à une procédure pénale, il est préconisé d'opérer, dans la plupart des cas, un choix entre ces deux procédures.

Toutefois, dans les cas exceptionnels où ces deux procédures auront été engagées dans le même temps, deux cas de figure sont envisageables :

- soit la procédure des pénalités est engagée par la Caisse puis mise en sursis jusqu'au prononcé du jugement,
- soit la procédure des pénalités est menée jusqu'à son terme (sans attendre le prononcé du jugement), sous réserve que la pénalité soit envisagée d'un commun accord avec le procureur ou le juge d'instruction en charge du dossier

## 3. Les règles générales du calcul du montant de la pénalité

Le montant de la pénalité est limité à deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale (PMSS).

Cette limite est portée à :

- 4 fois le PMSS en cas de récidive et/ou lorsque l'intention de frauder est établie ;
- 8 fois le PMSS en cas de fraude commise en bande organisée, au sens de l'article 132-71 du Code pénal.

De plus, lorsque l'intention de frauder est établie, le montant de la pénalité ne peut être inférieur à 1/10ème du PMSS.

Par ailleurs, la suppression de l'exigence de constater un indu a conduit à la suppression du barème, institué par l'ancien dispositif, permettant de fixer le montant de la pénalité.

Désormais, le nouvel article [R. 114-14](#) fixe un certain nombre de critères (non exhaustifs) pour apprécier la gravité des faits reprochés et fixer, en conséquence, le montant de la pénalité :

- le caractère intentionnel ou répété des faits reprochés ;
- le montant et la durée du préjudice ;
- les moyens et procédés utilisés.

## 4. L'application du dispositif dans le temps

- Le nouveau dispositif des pénalités financières s'applique en totalité à tous les faits commis à compter du 22 octobre 2010

(inclus), soit le lendemain du jour de publication du décret au Journal officiel.

- A contrario, l'ancien dispositif continue de s'appliquer à tous les faits commis antérieurement au 22 octobre 2010 (soit jusqu'au 21 octobre 2010 inclus).

Les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif restent régies par l'ancien dispositif de pénalités.

- S'agissant des faits commis antérieurement au 22 octobre 2010 et ayant perduré après cette date, c'est le nouveau dispositif qui trouve à s'appliquer dans sa totalité (infractions continues).

##### **5. Suivi du dispositif**

Il conviendra de faire connaître les éventuelles difficultés que la présente circulaire pourrait susciter étant précisé que la mise en œuvre du dispositif des pénalités fait partie des objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de gestion et que la synthèse annuelle des actions de lutte contre la fraude doit notamment comprendre le nombre et les montants des pénalités financières prononcées.

Enfin, il convient de noter qu'une circulaire CNAV annulant et remplaçant la [circulaire 2007/62 du 28 septembre 2007](#) viendra prochainement préciser les modalités d'application du nouveau dispositif et les conditions du maintien de l'ancien dispositif pour les cas concernés.

---