

Une définition juridique de la fonction de contrôleur de CAF

par **Daniel Buchet**

CNAF – Direction des Prestations familiales

L'amélioration des relations avec les usagers constitue un objectif permanent des administrations et des services publics. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'Administration crée de nouvelles règles en ce sens et la qualité de service constitue un engagement inscrit dans la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour 2001-2004.

S'il est un domaine où une bonne qualité des relations avec l'usager mérite plus qu'ailleurs d'être préservée ou recherchée, c'est bien, à côté de celui des réclamations diverses, celui du contrôle, et particulièrement du contrôle sur place. Dans le cadre du contrôle sur place, l'objectif de qualité de service passe par le respect de règles plus déontologiques que juridiques : prise de rendez-vous ou rôle de conseil, par exemple, qui sont inscrites dans la « charte du contrôle » publiée par la CNAF le 2 décembre 1998. Cela passe aussi prioritairement par un respect de principes et de règles juridiques : respect de la vie privée, du principe du contradictoire, etc., qui constituent le « cadre juridique du métier d'agent de contrôle ».

Comme toutes règles de droit, ces dispositions juridiques *a priori* contraignantes s'imposent bien entendu aux personnels assermentés chargés du contrôle des allocataires. Des sanctions civiles et pénales protègent du non-respect éventuel de ces normes, tout comme des sanctions civiles et pénales protègent l'agent de contrôle de toute agression dont il peut être victime. Ces règles protègent également juridiquement la personne de l'agent de contrôle. Elles fixent clairement les limites de son action, clarifie les orientations de l'institution et donc les conditions d'exercice du métier, qui constituent un facteur de risque supplémentaire face à un public aux multiples droits, y compris en matière de recours, et qui y accède mieux. Il est, en outre, patent que la fonction du contrôleur s'est développée, et continuera de le faire, dans une mission d'information et de conseil, à côté d'une mission principale de contrôle.

Les notions d'agrément et d'assermentation

Pour exercer ses fonctions, l'agent de contrôle doit obtenir un agrément et être assermenté, statut spécifi-

que dont ne disposent pas les autres personnels de l'organisme. L'agrément est délivré par le directeur régional des Affaires sanitaires et sociales au candidat qui justifie d'une bonne moralité, n'a aucune condamnation inscrite au casier judiciaire, est âgé de 25 ans au moins et est de nationalité française. La prestation de serment s'effectue au tribunal d'instance afin de lui donner la solennité indispensable à la prise de conscience des responsabilités et des risques qu'implique la fonction. Il s'agit d'un serment professionnel : bien remplir ses fonctions, loyalement, honnêtement. Agrément et prestation de serment ne confèrent donc pas de pouvoirs juridiques particuliers.

L'étendue du droit de communication de l'agent de contrôle

Toute personne, physique ou morale, qui détient des informations à caractère secret, en raison de son état, de sa profession, d'une fonction ou d'une mission temporaire, est tenue à une obligation de discrétion. Cette règle n'est pas absolue. La révélation d'une information avec autorisation ou habilitation législative est possible. S'agissant alors de dérogations à la règle du secret professionnel, celles-ci sont évidemment limitatives, d'interprétation stricte, de portée limitée aux seuls renseignements strictement nécessaires à l'attribution des prestations.

Dans le cadre de leur obligation de contrôle, les caisses d'Allocations familiales (CAF) peuvent obtenir des renseignements auprès des administrations publiques, notamment financières, des organismes d'indemnisation du chômage, des organismes de Sécurité sociale et de retraite complémentaire, des greffes des tribunaux d'instance [s'agissant de la vérification de l'existence d'un pacte civil de solidarité (PACS)].

Les agents de contrôle ne disposent pas de pouvoirs particuliers : leur droit de communication est celui de la CAF. On se doit d'observer cependant que les prérogatives dans ce domaine sont relativement restreintes. Certaines investigations, pourtant indispensables à l'étude des droits aux prestations (adresse, revenus, données concernant le logement, etc.), ne sont en principe pas ou plus possibles en l'état actuel des textes.

Le respect de la personne humaine : le domicile et la vie privée

Conformément à l'article 9 du Code civil, « *chacun a droit au respect de sa vie privée* ». L'allocataire a donc droit, comme tout citoyen, au respect de son domicile et de sa vie privée. Conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'ingérence dans la vie privée doit être prévue par la loi, et placée sous le contrôle du juge (1). La sphère de la vie privée comporte un certain nombre d'éléments que l'on évoquera ci-dessous : domicile, adresse, vie affective, etc., qui font partie de la vie privée quand bien même ils seraient connus publiquement. L'atteinte à la vie privée et à la représentation de la personne constitue un délit punissable pénalement. Elle ouvre droit aussi à une réparation civile.

La loi peut toutefois autoriser certaines dérogations. C'est notamment le cas pour les CAF et leurs agents de contrôle qui peuvent, pour l'exercice du contrôle, vérifier les renseignements strictement nécessaires à l'attribution des prestations ou procéder à la vérification des déclarations des allocataires. Or les conditions d'attribution des prestations touchent souvent à la vie privée, en particulier la situation familiale.

Par ailleurs, les opérations de contrôle des situations sociales, les enquêtes sociales, présentent des risques importants d'immixtion dans la vie privée, risques connus sur le principe et rappelés par de nombreux auteurs, même si on peut comprendre l'intérêt légitime pour l'organisme payeur à effectuer les contrôles : « *La preuve du concubinage se heurte au respect de la vie privée que les agents de la Sécurité sociale ne respectent pas toujours : on est dans l'arbitraire* » (Malaurie P., *Droit civil de la famille*, 1995/1996).

Les enquêtes sociales comportent nécessairement des atteintes légitimes à la vie privée et soulèvent, en réalité, de sérieuses objections notamment parce que le respect des principes d'impartialité, de contradiction et de transparence nécessaire des informations des tiers n'est pas pleinement assuré. Aussi importe-t-il, après avoir défini les limites du pouvoir d'investigation par rapport au respect de la vie privée, de préciser en particulier les règles d'administration de la preuve, garantes de l'impartialité, ainsi que le respect du principe du contradictoire, et les règles de l'enquête et en particulier les conditions de l'enquête de notoriété.

Pénétrer au domicile de l'allocataire seulement pour les besoins du contrôle

La vie privée comporte un certain nombre d'éléments

tels que le domicile, l'adresse personnelle et le numéro de téléphone. La divulgation de ces éléments constitue une atteinte à la vie privée. Cette prohibition vaut pour l'ensemble du personnel de la CAF et, en particulier l'agent de contrôle qui doit veiller, à l'occasion d'enquêtes de voisinage ou de notoriété, à ne pas dévoiler ces éléments aux personnes interrogées. Le respect du domicile impose de pouvoir pénétrer au domicile de l'allocataire seulement pour les besoins du contrôle. Ce sera le cas si le contrôle porte sur le logement, voire les meubles (conditions de peuplement, de salubrité, vérification de travaux ou d'achats mobiliers dans le cadre de prêts ou secours accordés, vérification des conditions de logement – meublé –, etc.) ou sauf si l'allocataire l'autorise.

• La notion de domicile

Le domicile s'entend non seulement du domicile légal, mais aussi de tout lieu habitable, habité ou non par la personne, quelle que soit l'affectation donnée aux locaux : chambre d'hôtel, chambre louée en meublé, chambre dans un hôpital, foyer, tente, caravane ou auto-caravane, abri de camping, etc. Par extension font partie du domicile les dépendances, cours, jardins, terrains dans la dépendance étroite et immédiate du domicile. Ne sont pas des domiciles protégés un immeuble détruit, ou en cours de construction, ou totalement vide de toute occupation, un véhicule automobile, une cour non close d'un immeuble. La notion de domicile s'avère donc très large.

• La violation de domicile

S'agissant d'un agent de contrôle, personne participant à une mission de service public, il suffit que l'introduction dans le domicile ou la tentative se soit produite contre le gré de l'occupant, que celui-ci se soit opposé ou même qu'il n'ait pas librement consenti à l'entrée dans le logement, pour qu'il y ait violation de domicile. Le délit qui peut être commis par une personne chargée d'une mission de service public ou une autorité est plus facilement constitué que pour un particulier, et le risque apparaît d'autant plus sérieux. Le particulier doit avoir usé de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Selon la jurisprudence, l'usage d'une clé, d'un double de clé ou d'un passe-partout (en fraude de l'usage prescrit par le règlement de l'immeuble en multi-propriété) pour pénétrer dans les parties communes d'un immeuble (assimilées au domicile) caractérise une violation de domicile. Les pratiques sont courantes de péné-

(1) Cette condition n'est pas satisfaite par la loi informatique et liberté, la CNIL étant une autorité administrative, et non judiciaire.

trer dans le logement de l'allocataire, sans aucune opposition de sa part, de franchir les limites de la propriété, et ceci par nécessité (absence de sonnette...). Ceci n'est pas perçu comme une violation de domicile par l'agent et il est rare qu'il soit mis en cause pour ce motif. Par ailleurs, l'allocataire subit en général le contrôle, acquiesce implicitement à l'entrée du contrôleur dans son domicile du fait qu'il n'est pas en position de force. Cela n'induit pas pour autant que des risques n'existent pas. Les allocataires ont, en général, une meilleure connaissance de leurs droits et les font mieux valoir. De mauvaises conditions de contrôle, un entretien difficile, etc. peuvent conduire à une plainte de l'allocataire, ainsi que cela a pu être constaté à quelques reprises.

Même si la technique du rendez-vous ne peut être systématisée, elle doit être généralisée car elle prévient les risques de violation de domicile. Il s'agit donc d'un outil juridiquement utile, en même temps que d'une règle déontologique. Dans la mesure où l'allocataire est prévenu de la visite du contrôleur, il ne peut que difficilement prétendre que l'entrée dans son domicile s'est faite contre son gré. Sauf nécessité de besoins d'un contrôle du logement (par exemple en cas de suspicion d'insalubrité), l'allocataire peut refuser l'entrée de son domicile. Ce refus ne peut être considéré comme un obstacle à contrôle et ne peut entraîner une suspension des prestations.

• La vie affective, la situation familiale, la maternité

Le mariage, l'existence d'un PACS constituent des éléments de la vie privée. Ces actes font l'objet d'une publicité. Cette publicité – le fait qu'ils puissent être connus du public – n'autorise pas pour autant à divulguer ces informations, sauf à des personnes habilitées, disposant elles-mêmes d'un droit de communication. L'existence d'un PACS peut être vérifiée auprès du greffe du tribunal d'instance (du lieu de naissance des partenaires ou du lieu du premier domicile commun).

Le concubinage est bien un élément de la vie privée, mais sa connaissance est indispensable à l'attribution de la plupart des prestations. Cette situation peut donc naturellement être contrôlée mais, lors d'une enquête, dévoiler une situation de concubinage ou simplement des relations affectives d'une personne à des tiers non autorisés constitue une atteinte à la vie privée. Il en est de même de la maternité, de l'homosexualité ou du transsexualisme.

Le risque est particulièrement réel dans le cadre d'une enquête de voisinage ou de notoriété. Ni le nom d'un concubin ni le type de relation pouvant unir l'allocataire et un tiers nommé ne doivent être révélés d'em-

blée par le contrôleur, notamment au travers des questions posées. Les tiers doivent donc d'eux-mêmes évoquer la situation de concubinage, le nom du concubin, face à une question générale sur la situation notoirement connue de l'allocataire.

• L'état civil

En cas de doute, l'état civil des personnes constituant le dossier de l'allocataire peut évidemment être demandé et justifié au moyen de pièces justificatives, par exemple une carte d'identité. Cependant, dans le sens d'investigations à mener, l'agent de contrôle ne dispose pas du pouvoir de vérifier l'identité d'une personne. Un tel pouvoir de contrôle ou de vérification d'identité n'est reconnue qu'aux agents de police judiciaire et aux agents des douanes. En outre, l'état civil d'une personne ne devant pas figurer au dossier de l'allocataire ne peut être exigé ; il en est ainsi, par exemple, de l'état civil du concubin supposé de l'allocataire et qui, en définitive, ne le serait pas.

Le passeport peut désormais être demandé et fourni à titre de justificatif d'identité. Ce n'est pas la seule pièce pouvant justifier de l'identité et donc il ne peut être strictement exigé. Quand il comporte les dates d'entrée et de sortie du territoire et est disponible, le passeport est un moyen de contrôler la résidence sur le territoire français, condition d'attribution des prestations en général. Le contrôle des entrées et sorties du territoire, pour en déduire la résidence en France, est donc légitime (2).

• L'état de santé, le handicap, la pratique religieuse, les opinions politiques

Ces éléments n'ont évidemment pas à faire l'objet d'un contrôle, et le risque d'atteinte à la vie privée sur ces points paraît particulièrement faible. Quoi qu'il en soit, des renseignements de cette nature, s'ils sont connus, ne doivent en aucun cas être divulgués notamment dans le cadre d'une enquête de voisinage ou de notoriété, ni figurer dans un rapport de contrôle.

• Le secret de la correspondance

Aucune correspondance personnelle ne peut être divulguée à des tiers, qu'il s'agisse de lettres strictement privées ou de courriers à caractère administratif de l'allocataire ou de son conjoint ou concubin. Le secret de la correspondance administrative est protégé par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la

(2) En matière de RMI, par arrêt du 29 mars 2000, le Conseil d'Etat juge que « la condition de résidence s'apprécie au regard du respect du contrat d'insertion » et non, par conséquent, au moyen du passeport.

liberté d'accès aux documents administratifs. Seul l'allocataire et son conjoint ou concubin ont accès aux documents les concernant contenus dans leur propre dossier, et sous la réserve que la communication de ces documents ne porte pas atteinte au secret de la vie privée. Il s'ensuit que des déclarations nominatives de tierces personnes contenues dans une enquête doivent être occultées avant que l'enquête ne puisse être communiquée à l'allocataire. Ces dispositions s'appliquent *a fortiori* lors de l'enquête avec le risque pour le contrôleur de dévoiler, verbalement, des informations nominatives.

• La situation de fortune et la situation patrimoniale

A plusieurs reprises, la Cour de cassation a considéré que des renseignements d'ordre purement patrimonial ne faisaient pas partie de la vie privée. Par renseignements d'ordre purement patrimonial, on entend des informations ne comportant aucune allusion à la vie ou à la personnalité des personnes concernées. Par conséquent, le contrôle et la collecte de ces informations ne portent pas atteinte à la vie privée. Rien ne s'oppose, juridiquement ou déontologiquement, à ce que des renseignements sur les ressources des personnes contrôlées soient vérifiés, pièces à l'appui, notamment un relevé de compte.

Mais les dépenses révélant le mode de consommation ou le mode de vie peuvent fournir de nombreux renseignements sur la vie privée et la personnalité. Sauf accord écrit de l'allocataire, les débits doivent être occultés. Même si l'allocataire fournit de plein gré l'intégralité et qu'une photocopie est prise, il est indispensable ensuite d'occulter les dépenses.

Les poursuites civiles et pénales en cas de violation des règles

En matière civile, chacun est responsable et doit réparer le dommage qu'il cause à autrui. L'employeur est aussi responsable du dommage causé par l'employé dans l'exercice de ses fonctions. Cette disposition a pour objectif de garantir la victime contre l'insolvabilité éventuelle de l'employé. Les responsabilités de l'employeur et de l'employé sont exclusives l'une de l'autre. La victime peut poursuivre civilement l'un ou l'autre, mais la responsabilité des deux ne peut en même temps être retenue.

Tenu pour responsable civilement de la faute de son employé, l'employeur poursuivi dispose d'une action récursoire contre cet employé, mais l'employé responsable du dommage causé par sa propre faute dans

l'exercice de ses fonctions ne peut se retourner civilement contre l'employeur (3). L'employeur ne peut se soustraire à sa responsabilité en arguant que l'employé présente toutes les garanties professionnelles requises. L'agent de contrôle, assermenté et agréé, présente *a priori* toutes les garanties professionnelles nécessaires. Ceci n'exonère pas l'employeur de sa responsabilité.

En matière pénale, la responsabilité des personnes morales (sauf l'Etat) est reconnue par le nouveau Code pénal, dans les cas suivants notamment : l'atteinte à la vie privée, l'atteinte à l'image, la violation de domicile, la dénonciation calomnieuse, le traitement informatisé non autorisé d'informations, la divulgation de renseignements issus d'un fichier ou d'un traitement informatique. Cette responsabilité peut être engagée lorsque l'employé a agi pour le compte de l'employeur. Ce n'est pas le cas si l'employé a agi de sa propre initiative ou pour son propre compte et dans son intérêt personnel.

Le cumul des responsabilités pénales de l'employeur et de l'employé, est possible : la responsabilité pénale de l'employeur n'exclut pas celle de l'employé. Par ailleurs, l'employeur peut être condamné en tant qu'auteur, et aussi en tant que complice.

L'administration de la preuve

• La charge de la preuve

La charge de la preuve incombe à celui qui invoque le fait. Conformément à la loi, il incombe à chaque partie de prouver les faits nécessaires au succès de ses prétentions. Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait ayant produit l'extinction de l'obligation. Ce sont autant de dispositions juridiques faisant reposer la charge de la preuve sur la CAF en cas de contrôle.

• Les modes de preuve

En matière de preuve, il est de coutume de distinguer la preuve des actes juridiques (contrat de prêt, reconnaissance de dette par exemple), celle des faits juridiques (tous les faits prouvés par pièces justificatives nécessaires à l'attribution des prestations), et celle des faits purs

(3) Toutefois, une telle action paraîtrait possible si l'employeur, en ne définissant pas suffisamment ou correctement les conditions d'exercice du métier de l'employé, avait pu entraîner la faute de l'employé. Une insuffisance notamment de cadrage juridique du métier de contrôleur, par l'employeur, et/ou une information insuffisante de l'agent de contrôle pourraient sans doute justifier de sa part une mise en cause de l'employeur.

et simples (la notion de charge d'enfant, la notion d'isolement, par exemple).

Dans le cadre d'un contrôle, le problème de l'administration de la preuve se pose essentiellement pour des faits purs et simples, tels que la charge d'un enfant ou le concubinage (sans PACS), ou encore la résidence en France... Ces faits peuvent être prouvés par tous moyens, conformément à l'article 1348 du Code civil, ce qui ne signifie pas « *par n'importe quel moyen* ». Un mode de preuve n'est pas admissible, lorsqu'il est prohibé par la loi ou un principe général de droit : les faits doivent être prouvés conformément à la loi. Un élément de preuve de concubinage qui serait obtenu, par exemple, à l'occasion d'une violation de domicile ou de la vie privée ne pourrait être retenu, même s'il est déterminant.

Concernant plus particulièrement le contrôle de l'isolement – sujet délicat et source de litiges –, la recherche de preuve doit s'effectuer dans le respect de la vie privée, conformément à ce qui est précisé *supra*, et ces preuves doivent être aussi incontestables que possible afin d'éviter une multiplication de contentieux.

Le cas de reconnaissance spontanée de concubinage n'apparaît pas négligeable. L'utilisation de la technique du rendez-vous ainsi qu'une bonne information de l'allocataire sur la notion de concubinage et un questionnaire de situation ont démontré une telle tendance. En dehors de cette hypothèse, la preuve du concubinage doit être apportée prioritairement par des justificatifs d'adresse commune et d'intérêts communs, financiers ou matériels. La valeur de chaque justificatif (quittance EDF, quittance de loyer, etc.) est incontestable, sauf à démontrer qu'il s'agit d'un faux. Ces justificatifs constituent chacun des éléments de preuve du concubinage, sans qu'un seul puisse constituer une preuve irréfutable de la vie maritale, de sorte que leur valeur est relative.

A défaut d'éléments objectifs suffisamment probants, une enquête de notoriété peut être menée. Cependant, la notoriété de situation attestée par un tiers ne porte pas sur les éléments constitutifs du concubinage (adresse commune et communauté d'intérêts), mais sur l'apparence de la situation de concubinage aux yeux du tiers, apparence qui peut être trompeuse. Ce mode de preuve est donc très fragile, d'autant que la force probante de l'attestation est elle-même souvent très réduite. En effet, parmi les différents modes de preuve (un écrit, un aveu, un serment, un témoignage, une présomption), les témoignages et présomptions posent le plus de difficulté, puisqu'il s'agit de preuves dites imparfaites, qui peuvent être discutées, par opposition aux autres sauf à prouver qu'il s'agit de faux.

• L'attestation de tiers

L'attestation de tiers est une forme de témoignage. Si elle répond aux formalités de l'article 202 du nouveau Code de procédure civile, elle ne peut être combattue que par la preuve d'un faux témoignage. Elle doit comporter alors la relation des faits que l'auteur a constatés, mentionner les nom, prénoms, date et lieu de naissance de l'auteur, profession ainsi que la parenté, l'alliance, le lien de subordination, de collaboration, la communauté d'intérêts avec la personne concernée. L'attestation de tiers doit indiquer clairement qu'elle peut être produite en justice et qu'une fausse attestation expose l'auteur à des sanctions pénales. De telles attestations conformes à ces dispositions sont rares. Elles peuvent néanmoins être produites mais leur force est faible : elles peuvent être combattues par tous moyens.

L'enquête chez l'allocataire

Compte tenu du devoir de respect de la vie privée, l'enquête ne peut se dérouler en présence d'un tiers, même s'agissant d'allocataires sous tutelle civile ou de mineurs. Par tiers, il faut entendre toute personne étrangère au dossier de l'allocataire : famille, voisin, etc. Le supposé concubin, notamment, n'est pas un tiers *a priori*. Si l'intéressé nie catégoriquement être concubin, il est prudent de ne pas prolonger l'entretien en sa présence. Toutefois, avec l'accord explicite de l'allocataire et à condition qu'il soit mis en garde contre de possibles révélations sur sa vie privée, toute personne peut assister à l'entretien, y compris un traducteur. En cas de refus de l'allocataire, il devra procéder à des écrits qui pourront faire l'objet de traductions par une personne assermentée soumise au secret professionnel.

• Pouvoir d'investigation, de contrainte

L'agent de contrôle ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation au domicile de l'allocataire. Les seules vérifications possibles concernent le logement, et portent sur la superficie, la salubrité, voire les conditions d'utilisation d'un prêt social pour le logement. Par ailleurs, l'agent de contrôle ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte, quel que soit le contrôle effectué. Tout acte de cette nature constituerait une atteinte à l'intégrité de la personne, s'il y a violence ou voie de fait.

La saisie de documents appartenant à l'allocataire n'est évidemment pas permise, elle n'est possible que de la part d'un juge d'instruction, ou d'un officier de police. Il en est de même de la perquisition dans les lieux, pour la recherche de documents ou d'indices. Le contrôle doit se limiter à recueillir les renseignements

et documents que l'allocataire fournit de son plein gré, et dresser des constats. En l'absence de collaboration de sa part, un obstacle à contrôle peut être constaté et les droits peuvent être suspendus conformément à l'article L. 583-3 du Code de la sécurité sociale.

La fonction et le statut de contrôleur peuvent impressionner l'allocataire, de même que l'annonce de sanctions possibles sur les droits. L'information sur des sanctions possibles peut être considérée par l'allocataire comme une contrainte, car l'obligé à fournir des pièces ou déclarer des informations. Cette forme de contrainte est parfaitement légale et il est même indispensable que l'allocataire soit clairement informé de l'existence de ces sanctions, en vertu de l'obligation générale d'information fixée à l'article L. 583-1 du Code de la sécurité sociale.

- **Les agressions sur la personne de l'agent de contrôle ou ses biens**

Si l'agent de contrôle ne doit pas porter atteinte à la personne de l'allocataire, à son intégrité physique, à sa vie privée et à son intimité, il en est de même pour l'allocataire. Toute agression physique sur la personne de l'agent de contrôle ou ses biens, notamment son véhicule, le vol d'une carte professionnelle, etc., doivent faire l'objet d'une plainte au procureur de la République de la part de l'agent de contrôle et, en tant que soutien, du directeur de l'organisme. Toutefois, le directeur de la CAF ne peut se constituer partie civile avec l'agent de contrôle (sauf si des biens volés ou dégradés appartiennent à la CAF). La constitution de partie civile est réservée à la victime ayant subi directement et personnellement le dommage résultant de l'infraction.

- **Les enquêtes de voisinage et de notoriété**

La charte déontologique de contrôle rappelle la nécessité de privilégier, principalement en matière de contrôle de l'isolement, la recherche de preuves objectives : adresse commune et communauté d'intérêt. Les risques d'atteinte à la vie privée sont, en effet, importants dans ce cadre et justifient donc une très grande prudence.

Les difficultés à réunir des preuves objectives en matière de concubinage, en particulier en l'absence d'enfant, conduisent toutefois à mener des investigations auprès du voisinage, les tribunaux n'excluant pas d'ailleurs ce type de preuve, dont la valeur est très relative. Néanmoins, en l'absence de contestation sérieuse de l'allocataire, la notoriété de la situation peut être l'élément de preuve déterminant. L'enquête en question doit toutefois être une enquête de notoriété et non une enquête de voisinage.

L'enquête de voisinage s'attache plus à questionner le voisinage immédiat et obtenir des renseignements sur la vie privée de l'allocataire connue éventuellement des seuls voisins immédiats, renseignements qui, s'ils étaient spontanément fournis, seraient qualifiés de dénonciations. Le risque d'atteinte à la vie privée est majeur et ce type d'enquête est à proscrire. L'enquête de notoriété se borne à constater la notoriété d'une situation et s'adresse, par conséquent, à un public plus large, non au contact très proche de l'allocataire. Les investigations doivent se limiter à poser des questions générales sur la situation de l'allocataire, sans questions précises mentionnant nominativement un éventuel concubin, sans évoquer une éventuelle situation touchant la vie privée, sans révéler des éléments de la vie privée.

Le principe du contradictoire

Le principe du contradictoire s'impose dans le cadre d'un procès, mais aussi désormais en matière de notification d'indu et en cas de notification d'une décision individuelle, sauf s'il est statué sur une demande (4). Ces dispositions trouvent particulièrement à s'appliquer en matière de contrôle sur place. Pour l'allocataire, il s'agit de pouvoir présenter des observations et de prendre note de ses observations, en général sur un désaccord sur certains points du contrôle.

Nombre de réclamations proviennent davantage d'un manque de transparence, pour l'allocataire, des données conduisant à un refus de droit, une notification d'indu, qu'à une incompréhension pure d'une législation trop complexe. En outre, la prise en compte correcte et globale des observations de l'allocataire, même s'il ne peut être donné de suite positive, est évidemment de nature à prévenir des contentieux inutiles. Néanmoins, en cas de contentieux, le respect préalable par la CAF de la procédure contradictoire tend à objectiver la décision prise et lui donner plus de force devant un tribunal.

L'enquête est l'occasion privilégiée de respecter la procédure contradictoire. L'entretien doit être contradictoire et la position et les observations de l'allocataire doivent figurer dans le rapport d'enquête ou être annexées et signées par l'auteur.

Le rapport de contrôle

Le rapport de contrôle fait foi jusqu'à preuve du contraire. Ce qui signifie que la preuve contraire peut être appor-

(4) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

tée par tous moyens. La loi ne donne pas, par conséquent, de force particulière au rapport de contrôle. Les rapports font foi jusqu'à preuve du contraire, mais exclusivement en ce qui concerne les constats effectués ou les dires recueillis personnellement et directement par l'agent de contrôle. Ainsi en est-il, par exemple, de déclarations de tiers recueillies directement par l'agent de contrôle et mentionnées dans le rapport. Ce ne sont pas les déclarations elles-mêmes de tiers qui ont cette force probante, mais la transcription fidèle qu'en fait l'agent de contrôle.

Il ne sera en général pas contesté que le rapport est exact. En revanche, l'exactitude des déclarations peut être combattue par tous moyens. Afin de respecter le principe du contradictoire, le rapport de contrôle doit aussi mentionner les observations éventuelles de l'allocataire, son accord ou son désaccord sur les constats de l'agent de contrôle. Toute opinion, intime conviction, appréciation personnelle doivent être évacuées du rapport.

Le droit d'accès aux documents administratifs

En vertu de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, l'allocataire dispose d'un droit d'accès aux pièces ou informations nominatives le concernant, contenues dans son dossier. Le rapport d'enquête fait partie des pièces consultables ou communicables à l'allocataire. Mais la loi prévoit des restrictions possibles. Il s'agit des cas où, notamment, la communication porterait atteinte à un secret protégé par la loi (le secret de la vie privée) ou à la sécurité publique. Ainsi, des informations nominatives impliquant des tiers, contenues dans le rapport d'enquête ou annexées (par exemple des dires de tiers ou attestations), ne peuvent être communiquées ou consultées. Elles doivent être occultées. Les informations sont nominatives dès lors qu'un tiers peut être identifié. Elles le sont également si elles portent une appréciation ou un jugement sur une personne ou si elles décrivent le comportement de cette personne.

La capacité juridique de l'allocataire

Le contrôle de personnes ne disposant pas de la capacité juridique ou devant être assistées pose un réel problème, puisque ces personnes ne sont pas, juridiquement, en mesure de faire valoir leur droit ou de le faire correctement. En l'état actuel du droit, ne disposent pas de la capacité juridique les personnes majeures placées sous le régime de la tutelle civile et les personnes mineures non émancipées, encore que certains droits (faire des actes de la vie courante) sont reconnus aux

mineurs âgés de 14 ans à 16 ans. Cependant, toute personne – fût elle placée sous tutelle civile, curatelle, tutelle aux prestations sociales, ou mineure – a droit au respect de sa vie privée.

Le mineur peut faire valoir ses droits à prestations et est donc capable également de répondre à un contrôle, sans son représentant légal. Mais la notion d'actes de la vie courante excluant par définition les actes exceptionnels, il est prudent d'admettre que l'assistance du représentant légal est possible en cas de suites négatives au contrôle, pour exercer un recours éventuel, demander une remise de dette. L'assistance doit cependant être acceptée si elle est faite dans l'intérêt de l'enfant et non contre son intérêt mais dans celui, par exemple, du représentant légal qui revendiquerait pour son propre compte le bénéfice de prestations.

Un contrôle susceptible de révéler des éléments de la vie privée de l'allocataire ne saurait être effectué en présence du tuteur ou curateur ou représentant légal, sauf avec l'accord explicite et écrit de l'allocataire. Compte tenu des incidences d'un contrôle, il importe toutefois que le tuteur ou curateur soit informé rapidement de ces incidences.

Ces règles garantissent la protection et le respect de la personne de l'allocataire, et marquent les frontières des pouvoirs de contrôle dont disposent l'institution en général et les agents de contrôle en particulier. L'obligation de contrôle à laquelle les CAF sont tenues est ainsi parfois difficile ou impossible à mettre en œuvre en raison de ces limites, qu'il s'agisse du contrôle de l'isolement, de résidence ou de revenus dissimulés, etc. Ces règles ne peuvent pas pour autant être transgressées ni interprétées.

L'obligation, la nécessité de contrôle, ne justifient pas que des vérifications soient menées dans l'illégalité.

Les limites des prérogatives des CAF doivent être clairement affichées. Il appartient au législateur de les étendre, si la nécessité s'en fait sentir. Or une enquête menée par le CREDOC (5) montre que 75 % des Français, et plus de 77 % des allocataires, estiment que les CAF ne contrôlent pas suffisamment les situations individuelles des bénéficiaires de prestations. Ces chiffres sont en augmentation constante (64 % en 1996, 68 % en 1998). D'ores et déjà, des extensions des prérogatives des agents de contrôle peuvent être envisagées, la loi autorisant l'accès direct à FICOBA (fichier des comptes bancaires) ainsi que l'accès direct au fichier DPAE (déclarations préalables à l'embauche).

(5) CREDOC, *Conditions de vie et Aspirations des Français*, 2000.