

Objet : Instauration d'un droit à l'erreur porté par la loi Essoc

Référence : 2019 - 28

Date : 20 novembre 2019

Direction juridique et de la réglementation nationale
Département juridique et coordination contentieux

Diffusion :

Mesdames et messieurs les directeurs des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses générales de sécurité sociale

Résumé :

Le droit à l'erreur, mesure-phare issue de [la loi Essoc du 10 août 2018](#), a vocation à permettre « un choc de confiance » afin que le « cœur de la mission de l'administration ne soit plus la sanction mais le conseil et l'accompagnement », les deux maîtres mots sont donc la confiance et la bienveillance.

Le droit à la régularisation de cette erreur ne constitue pas une nouveauté pour les organismes mais consacre ainsi la possibilité de régulariser exclusivement une première erreur, inédite, nécessairement involontaire.

La présente circulaire a pour finalité de déterminer la définition et le périmètre de l'erreur mais également d'en déterminer ses limites pour la branche retraite notamment à l'égard de la politique de sanction des comportements fautifs et frauduleux.

Sommaire

1. La définition du droit à l'erreur : un droit à la régularisation d'une erreur
2. La frontière entre erreur et mauvaise foi / fraude
3. La notion susceptible d'erreur et la notion de première erreur
4. La régularisation de l'erreur
5. La réactivation du droit à l'erreur

1. La définition du droit à l'erreur : un droit à la régularisation d'une erreur

La loi pour un Etat au service d'une société de confiance, dite Essoc, instaure en réalité en son article 2 un droit à la régularisation de l'erreur dont le contexte et les contours sont précisés également dans l'exposé des motifs et qui ont donné lieu à la création des articles L. 123-1 et L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration :

Article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration :

« Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué.

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.

Les premier et deuxième alinéas ne sont pas applicables :

1° Aux sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ;

2° Aux sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement ;

3° Aux sanctions prévues par un contrat ;

4° Aux sanctions prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle. »

Article L. 123-2 du code des relations entre le public et l'administration :

« 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 ».

La Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a missionné, dans le cadre de la loi Essoc, un groupe de travail qui a proposé, le 22 février 2019, une approche commune de la doctrine entre les organismes de sécurité sociale.

Le droit à l'erreur doit être considéré comme un socle commun à l'ensemble des administrations mais libre à ces dernières d'adopter une doctrine plus favorable à l'utilisateur, pour répondre à l'esprit de la loi.

Définition du droit à l'erreur			
Exposé des motifs de la loi Essoc	Les articles du CRPA	La doctrine d'application de la DITP	L'application à la Cnav
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance d'un droit à l'erreur au bénéfice de toute personne, en cas de première méconnaissance involontaire d'une règle applicable à sa situation. Ce droit s'appliquera notamment, sans y être cantonné, aux erreurs commises dans une déclaration. Les retards et omissions de déclaration dans les délais prescrits par un texte n'entrent pas dans le champ du droit à l'erreur. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance d'un droit à régularisation d'une erreur matérielle ou de la méconnaissance d'une règle applicable à sa situation pour la première fois. Reconnaissance d'une présomption de bonne foi à l'égard de l'assuré Ce droit à l'erreur implique une régularisation spontanée de l'assuré ou suite à l'invitation de la caisse à régulariser, dans un déla i qu'elle fixe et indique à l'assuré. En cas de mauvaise foi ou de fraude, la caisse peut prononcer une sanction sans prendre la peine d'inviter l'intéressé à régulariser sa situation. La mauvaise foi se définit comme la méconnaissance délibérée d'une règle applicable à sa situation. 	<ul style="list-style-type: none"> C'est le droit à régulariser une erreur commise de bonne foi sans qu'aucune sanction ne soit appliquée, il s'agit d'une norme pédagogique d'acceptation de l'erreur. C'est le droit de se tromper dans ses obligations déclaratives pour permettre à l'usager d'améliorer son comportement déclaratif futur. Trois conditions : <ol style="list-style-type: none"> Méconnaissance pour la première fois d'une règle ou commission d'une erreur matérielle ; Une régularisation de sa situation par la personne concernée (de sa propre initiative ou sur invitation dans un délai indiqué par l'administration) ; La personne ne doit pas être de mauvaise foi ou avoir fraudé L'omission de faire une déclaration n'est pas expressément couverte par le droit à l'erreur tel que défini par la loi car elle ne peut permettre une régularisation. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance d'un droit à régularisation d'une erreur matérielle commise de bonne foi ou de la méconnaissance involontaire d'une règle applicable à sa situation pour la première fois Présomption de bonne foi à l'égard de l'assuré Toute information est désormais susceptible d'erreur C'est à la caisse de démontrer la mauvaise foi ou la fraude Le retard dans les déclarations implique que l'assuré soit conscient et informé des délais qui le contraignent. <p>Or, l'obligation faite à l'assuré de déclarer tout changement de situation n'est légalement pas assortie d'un délai et dans ce cas de figure, il faut considérer que l'absence de déclaration est constitutive d'une méconnaissance involontaire d'une règle s'appliquant à sa situation caractérise une omission et non un retard si l'assuré met en avant son droit à l'erreur.</p>

Il convient de bien souligner ici que le droit à l'erreur n'a pas d'impact sur l'indu né de la régularisation de l'erreur commise ou de la méconnaissance alléguée.

L'indu n'est pas une sanction, c'est le remboursement de ce qui a été payé, par la caisse, sans cause.

De la même façon, si l'erreur commise a pour conséquence de revoir à la baisse, par exemple, les ressources de l'assuré, il conviendra de verser un rappel de prestations.

2. La frontière entre erreur et mauvaise foi / fraude

L'erreur, pour faire l'objet d'une régularisation sans sanction, doit être commise de bonne foi et la règle méconnue de façon involontaire.

C'est l'élément intentionnel qui détermine la frontière entre bonne et mauvaise foi et la gradation vers la fraude.

Frontière entre erreur et mauvaise foi / fraude			
Exposé des motifs de la loi Essoc	Les articles du CRPA	La doctrine d'application de la DITP	L'application à la Cnav
<ul style="list-style-type: none"> La loi inverse la logique qui prévaut aujourd'hui en instaurant une confiance <i>a priori</i> de l'administration à l'égard des personnes physiques et morales agissant de bonne foi. <p>Il revient à l'administration d'établir, le cas échéant, la mauvaise foi de la personne concernée ou l'existence d'une manœuvre frauduleuse.</p> <ul style="list-style-type: none"> La bonne foi est par nature exclue pour les erreurs les plus grossières (travail dissimulé...) 	<ul style="list-style-type: none"> La mauvaise foi se définit comme ma méconnaissance délibérée d'une règle applicable à sa situation. En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi et de la fraude incombe à l'administration. 	<ul style="list-style-type: none"> La fraude se caractérise par une transgression volontaire des règles qui gouvernent les conditions d'octroi ou / et de calcul des prestations sociales ou d'un prélèvement obligatoire <p>Les trois éléments constitutifs de la fraude sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'élément légal - L'élément matériel - L'élément moral/intentionnel <p>Il est communément admis que les éléments constitutifs de la mauvaise foi rejoignent ceux nécessaires à la caractérisation de la fraude. La mauvaise foi doit alors être appréciée au cas par cas, notamment en tenant compte de la situation de la personne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> La mauvaise foi <p>Le CRPA la définit comme le fait de méconnaître délibérément une règle applicable à sa situation, c'est un faisceau d'indices qui permet à la caisse de démontrer le caractère volontaire de l'erreur ou de la méconnaissance alléguée.</p> <ul style="list-style-type: none"> La fraude <p>C'est la démonstration des manœuvres frauduleuses qui ont conduit à commettre intentionnellement une « erreur » dans le but d'en tirer un profit injustifié ; c'est la rencontre des trois éléments constitutifs d'une infraction</p>

3. La notion susceptible d'erreur et la notion de première erreur

L'enjeu est de déterminer ce qu'est une « erreur » et les contours qu'elle revêt et de déterminer la doctrine qu'il convient d'appliquer entre un droit « unique » à la régularisation de la première erreur ou méconnaissance ou un droit à régularisation de toute erreur dans l'esprit de la loi.

Notion susceptible d'erreur et « première » erreur			
Exposé des motifs de la loi Essoc	Les articles du CRPA	La doctrine d'application de la DITP	L'application à la Cnav
<ul style="list-style-type: none"> • L'exposé des motifs et les 1° et 2° de l'article 2 consacre au profit du public, d'une part, le droit à l'erreur et d'autre part, un droit au contrôle et à l'opposabilité des conclusions des contrôles administratifs et posent le principe d'une reconnaissance d'un droit à l'erreur. • Il est précisé que : • Seules les erreurs susceptibles d'être régularisées sont concernées, • Les retards et omissions de déclaration dans les délais prescrits par un texte n'entrent pas dans le champ du droit à l'erreur • Le droit à l'erreur ne doit pas préjudicier aux droits des tiers • Que la bonne foi soit exclue pour les erreurs les plus grossières. • Aucune référence à un premier manquement uniquement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Méconnaissance d'une règle applicable à sa situation ou • Erreur commise • Pour la première fois • Hors mauvaise foi ou fraude 	<ul style="list-style-type: none"> • L'erreur doit être appréhendée par typologie d'erreur (ressources, vie maritale, résidence etc.) • Il convient de considérer que l'erreur est commise pour la première fois dans chacune des familles. • La DITP considère que des situations complexes telles que celles des personnes vivant une partie de l'année en France et une partie à l'étranger, sont de nature à produire des erreurs des usagers et qu'il convient alors de présumer la bonne foi. • Par ailleurs, elle estime que pour le retard et l'omission, théoriquement exclus du dispositif, une application au cas par cas est nécessaire au regard de la situation globale de l'utilisateur et dans une logique de développement d'une administration plus bienveillante. <p>Enfin, elle considère que les erreurs grossières ou qui témoignent d'une négligence grave ne peuvent être commises de bonne foi et ne devraient donc pas pouvoir relever du dispositif du droit à l'erreur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Toute information est susceptible d'erreur • Sur la notion de première erreur, la Cnav appliquera une stratégie restrictive et raisonnée du premier manquement en fonction des circonstances sans distinguer par typologie d'erreur. <p>En effet, à l'occasion d'une première erreur régularisée, l'assuré est destinataire de l'ensemble des informations qui s'appliquent à sa situation et pas seulement celles qui correspondent à la typologie d'erreur commise.</p> <p>Il faut donc éviter de complexifier la procédure et laisser à la caisse la latitude d'examiner le contexte et les circonstances pour se prononcer sur les situations de récurrence/répétition.</p>

Exposé des motifs de la loi Essoc	Les articles du CRPA	La doctrine d'application de la DITP	L'application à la Cnav
		<p>Sur le droit au retard et l'omission, elle distingue entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'omission au sein d'une déclaration qui peut être assimilée à une erreur matérielle dès lors qu'elle ne revêt pas un caractère grossier ou manifestement délibéré • Et l'omission totale de faire une déclaration laquelle n'est pas expressément couverte par le droit à l'erreur car elle ne pourrait pas permettre la régularisation <p>Elle ajoute néanmoins qu'une marge d'appréciation doit être a minima laissée à une interprétation au cas par cas afin de prendre en considération l'ensemble de la situation de l'utilisateur et donc d'en évaluer sa bonne foi.</p>	<p>Sur la distinction omission totale / partielle, il est considéré que l'omission totale peut être assimilée à la méconnaissance d'une règle s'appliquant à sa situation et donc pouvoir faire l'objet d'une demande de régularisation de la part de la caisse dans un délai qu'elle entend fixer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sur les déclarations tardives, il y a lieu de les apprécier comme constitutives d'une méconnaissance involontaire d'une règle s'appliquant à sa situation (=omission totale) et d'accorder le bénéfice du droit à l'erreur puisqu'aucun texte ne prescrit le délai pour faire la déclaration.

4. La régularisation de l'erreur

L'erreur et la méconnaissance involontaire se trouvent neutralisées par la régularisation spontanée ou consécutive à une invitation de la caisse qui fixe le délai pour obtenir la régularisation de l'assuré.

Régularisation de l'erreur			
Exposé des motifs de la loi Essoc	Les articles du CRPA	La doctrine d'application de la DITP	L'application à la Cnav
<p>Dans le cadre de ce droit, lorsqu'une personne rectifie son erreur, de sa propre initiative ou après y avoir été invitée, la loi prévoit qu'elle ne peut pas faire l'objet d'une sanction.</p>	<p>Ce droit à l'erreur implique une régularisation spontanée de l'assuré ou suite à invitation de la caisse à régulariser, dans un délai qu'elle fixe et indique à l'assuré</p>	<p>Une régularisation de sa situation par la personne concernée (de sa propre initiative ou sur invitation dans un délai indiqué par l'administration</p>	<p>Dès lors que l'assuré régularise de façon spontanée ou sur invitation dans un délai que la caisse indique, erreur et méconnaissance ne feront pas l'objet d'une sanction</p> <p>La politique prévoira de leur envoyer une lettre de rappel aux obligations marquant le bénéficiaire du droit à l'erreur et leur permettant également de recevoir toutes les informations utiles à sa situation pour l'avenir.</p> <p>Le délai proposé est celui de 2 mois.</p>

5. La réactivation du droit à l'erreur

Réactivation du droit à l'erreur			
Exposé des motifs de la loi Essoc	Les articles du CRPA	La doctrine d'application de la DITP	L'application à la Cnav
<ul style="list-style-type: none"> • La loi Essoc ne prévoit pas de reconstitution du droit à l'erreur après une certaine durée • - mais ne conditionne pas non plus l'absence de sanction à la seule première erreur. 	<p>Les articles ne prévoient pas davantage de réactivation du droit à l'erreur et ne dit sur la qualification d'une erreur qui serait répétée.</p>	<p>La DITP estime qu'il y a réactivation du droit à l'erreur et qu'une marge d'appréciation doit être laissée pour prendre en compte le contexte et le public concerné</p> <p>De telle sorte qu'une réitération (erreur ou méconnaissance sur les mêmes faits) n'entraîne pas systématiquement la sanction pour récidive.</p>	<p>Sauf exception liée à un public fragilisé et à des situations particulières, la réitération d'une erreur sera qualifiée d'erreur grossière voire délibérée et sera appréciée au cas par cas et sanctionnée si les services en justifient</p>

Signé

Renaud VILLARD