

Objet : Mise en œuvre du droit de communication pour l'instruction des dossiers et le recouvrement des prestations.

Référence : 2023- 13

Date : 21 juin 2023

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 :

Mise à jour des instructions sur le droit de communication institué par les articles [L. 114-19](#) et suivants du code de la sécurité sociale (CSS).

Les organismes de sécurité sociale bénéficient d'un droit de communication, analogue à celui dont disposent les services fiscaux, leur permettant d'obtenir de tiers spécifiquement autorisés et sans que le secret professionnel ne s'y oppose, des renseignements et documents nécessaires à l'instruction des dossiers et au recouvrement des prestations.

Sommaire

Introduction

1. Champ d'application du droit de communication
 - 1.1 Les agents habilités à exercer le droit de communication
 - 1.2 Les professionnels pouvant être sollicités dans le cadre d'un droit de communication
 - 1.3 Les échanges d'informations et le droit de communication, des fondements juridiques différents
2. Modalités d'exercice du droit de communication
 - 2.1 Une procédure formaliste
 - 2.2 Une nécessaire sélectivité de la demande
 - 2.3 Un principe de sollicitation préalable de l'information auprès de l'assuré
 - 2.4 Une systématique information de l'assuré(e) de l'exercice du droit de communication avant toute décision de suspension ou suppression du droit
3. Sanction d'un refus de déférer par le tiers dépositaire régulièrement sollicité

Introduction

[L'article 115 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007](#) dite de financement de la sécurité sociale pour 2008 a conféré aux organismes de sécurité sociale le droit d'obtenir communication, sans que le secret professionnel ne s'y oppose, de renseignements et de documents auprès de tiers autorisés pour contrôler la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites ou l'authenticité des pièces produites en vue de l'attribution et du paiement des prestations servies par lesdits organismes.

[La circulaire n° DSS/2011/323 du 21 juillet 2011](#) relative aux conditions d'application par les organismes de sécurité sociale du droit de communication institué aux articles [L. 114-19](#) et suivants du code de la sécurité sociale a fait l'objet de la DIM ([Diffusion d'instructions ministérielles](#)) n° 2011/8 du 13/09/2011.

Depuis, le dispositif législatif s'est progressivement enrichi :

- Élargissement du périmètre des professionnels susceptibles d'être sollicités ([loi n° 2010-1658 de finance rectificative du 29 décembre 2010](#)) ;
- Institution d'une sanction pénale sous forme d'amende ([loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale](#)) avant modification de son montant ([loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale](#)) puis sa suppression et son remplacement par une pénalité financière ([loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018](#)) ;
- Élargissement du droit de communication à l'ensemble des « organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale » ([loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale](#)) ;
- Intégration des personnes non identifiées dans le champ des personnes susceptibles d'être visées par le droit de communication ([loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale](#)) ;
- Intégration du recouvrement des prestations versées indûment ou des prestations recouvrables sur la succession dans le champ des créances susceptibles d'être visées par le droit de communication ([loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale](#)).

Ainsi pour la branche retraite, il est possible, depuis 2017, d'utiliser le droit de communication pour faciliter le recouvrement des indus de prestation ou le recouvrement des créances récupérées sur la succession.

La présente circulaire a pour objet de faire un focus sur l'état du droit relatif au dispositif.

1. Champ d'application du droit de communication

Le droit de communication est mis en œuvre uniquement auprès de personnes limitativement énumérées par les textes et dans les cas strictement visés par ceux-ci.

1.1 Les agents habilités à exercer le droit de communication

[L'article L. 114-19 du Code de la sécurité sociale](#) prévoit l'exercice du droit de communication à tout agent d'un organisme chargé de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale tel qu'une caisse de retraite du régime général.

Le droit de communication peut être mis en œuvre par :

- les agents des organismes de sécurité sociale et ceux chargés de la gestion d'un régime obligatoire (donc les agents de la branche retraite) ;

Précisons que seul un agent agréé et assermenté peut exercer un droit de communication **sur place**.

- les agents chargés du contrôle mentionnés aux articles [L. 243-7](#) du présent code et [L. 724-7 du Code rural et de la pêche maritime](#).

1.2 Les professionnels pouvant être sollicités dans le cadre d'un droit de communication

Des dispositions combinées de [l'article L. 114-20 du CSS](#) et de la Section 1 du Chapitre II du Titre II de la Première Partie du livre des procédures fiscales (LPF), exception faite des personnes mentionnées aux articles [L. 82 C](#), [L. 83 A](#), [L. 83 B](#), [L. 84 A](#), [L. 91](#), [L. 95](#), [L. 96 B](#) à [F](#), le droit de communication peut s'exercer auprès des tiers dont la liste suit :

L82 A	Personnes qui, à l'occasion de leur profession, versent à des tiers des honoraires et revenus assimilés ou procèdent à l'encaissement et au versement des droits d'auteur
L82 B	Toute personne physique ou morale qui verse des salaires, pensions ou rentes viagères doit communiquer à l'administration, sur sa demande, les documents sur lesquels sont enregistrés les paiements.
L83	- Administration de l'Etat, département et communes ex : collectivité territoriales, départements, mairies... - Les entreprises concédées ou contrôlés par l'Eta : Entreprises public industrielles et commerciales ex : RATP, SNCF - Etablissement soumis au contrôle de l'autorité administrative : Banques, fournisseur d'énergie, fournisseurs d'accès Internet, opérateur de téléphonie INPI ANAH
L83 C	Organismes d'habitation à loyer modéré : bailleur social
L85	Personnes morale ou physique ayant la qualité de commerçant Y compris La Poste et ERDF et GRDF (ex-EDF, ex-GDF) pour lesquels il est impératif d'utiliser concomitamment les articles L. 83 et L. 85 du LPF, du fait du changement de leur statut juridique (établissement public → en entreprise privée).
L. 85-0 A	Personnes ou organismes qui paient des produits de valeurs mobilières (établissements bancaires et de crédits)
L. 85 A	Entreprises agricoles
L. 85-0-B	Les artisans inscrits au répertoire des métiers et de l'artisanat doivent communiquer à l'administration, sur sa demande, les documents comptables, pièces justificatives de recettes et de dépenses et tous documents relatifs à leur activité.
L. 86	Les avocats, expert-comptable, huissiers, agent d'assurance, notaires, commissaires aux comptes... Les stylistes, artistes, architectes, décorateurs, paysagistes...
L. 86 A	Membres de certaines professions non commerciales
L. 87	Associations, coopératives

L. 89	Entreprises d'assurance, courtiers, agents généraux et autres intermédiaires d'assurance
L. 90	Compagnie aérienne, compagnie maritime, transports de fret
L. 92	Mairie, service central d'état civil (pour les ressortissants français à l'étranger) Préfectures Notaires, huissiers de justice
L. 94 A	Sociétés civile immobilière (SCI) ou de participation
L. 96 A	Organismes qui opèrent des transferts de fonds à l'étranger (cf. établissements bancaires, le Trésor Public, la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, établissements de monnaie électronique, établissements de paiement)

1.3 Les échanges d'informations et le droit de communication, des fondements juridiques différents

L'organisme de sécurité sociale peut obtenir la communication de documents ou d'informations, au titre du droit de communication, que lorsque le tiers destinataire est expressément prévu par un texte.

Ainsi, par exemple, le droit de communication ne peut être mis en œuvre auprès d'un particulier car la loi ne l'autorise pas (CE, 1er juillet 1987, n°54222). La caisse aurait cependant le droit de demander des renseignements à des personnes non soumises au droit de communication mais elle devrait alors les avertir qu'ils ne sont pas tenus de répondre (CE, 27 avril 1987, n°63634).

Par ailleurs, il convient de bien distinguer le fondement juridique du droit de communication de ceux habilitant les échanges d'informations avec levée de secret professionnel et régis, notamment, par les articles [L114-12](#) à [L114-16 CSS](#). Sont concernés les échanges d'informations suivants :

- Echanges entre organismes de sécurité sociale ([L114-12 CSS](#))
- Echanges entre organismes de protection sociale et administrations fiscales ([L114-14 CSS](#))
- Echanges entre organismes de protection sociale dans le contexte d'un constat de travail dissimulé ([L114-15 CSS](#))
- Echanges entre les Membres des CODAF (comités opérationnels départementaux anti-fraude) ([L114-16-1](#) et [L114-16-3 CSS](#)).

2. Modalités d'exercice du droit de communication

La mise en œuvre du droit de communication doit être motivée par la nécessité de vérifier la véracité des renseignements fournis ou l'authenticité des justificatifs produits par l'intéressé ou par la nécessité de faciliter le recouvrement des prestations versées indûment ou des prestations recouvrables sur la succession.

L'exercice de ce droit de communication intervient donc, soit à l'occasion d'une demande de prestation ou à celui de son renouvellement ou dans le cadre d'un contrôle diligenté notamment sur les ressources, la réalité de la résidence en France, soit au moment de la constatation d'un indu à recouvrer du vivant de l'assuré ou sur sa succession.

Les règles d'application du droit de communication diffèrent en fonction des tiers sollicités. Chaque texte visant une catégorie de professionnels déterminée indique les informations que l'administration est en droit de demander.

Ainsi par exemple, l'administration fiscale peut demander à l'agence nationale de l'habitat « tous les renseignements et documents recueillis dans le cadre de sa mission ». De façon beaucoup plus restrictive, en ce qui concerne certaines professions libérales, [l'article L.86 du Livre des procédures fiscales](#) énonce que le droit de communication : « Ne porte que sur l'identité du client, le montant, la date et la forme du versement ainsi que les pièces annexes de ce versement ».

Aussi, la procédure sera considérée comme irrégulière dès lors que la caisse met en œuvre un droit de communication à un tiers prévu par la loi mais en lui demandant des documents non prévus par les textes.

Le droit de communication doit en outre s'exercer sous réserve que l'agent habilité motive sa demande et respecte le principe de sollicitation préalable de l'assuré.

L'exploitation du droit de communication, s'il a pour conséquence d'entraîner une décision impactant les droits de l'assuré, devra systématiquement faire l'objet d'une information préalable à l'assuré et la notification faire mention de l'exercice du droit de communication.

2.1 Une procédure formaliste

Le droit de communication peut s'exercer par écrit, au moyen d'un courrier précisant la nature de l'information demandée voire sur place si le droit est exercé par un agent agréé et assermenté.

Dans ce dernier cas, la visite de l'agent de contrôle agréé et assermenté doit être précédée de l'envoi, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, d'un avis de passage mentionnant la nature des éléments sollicités, ainsi que les textes sur lesquels l'intervention se fonde. Elle doit avoir lieu, sur la durée la plus courte possible, aux heures d'ouverture de la structure concernée et peut s'accompagner de la prise immédiate d'extraits ou de copies ([art. L. 114-19](#), al.2, CSS).

En revanche, [la circulaire ministérielle DSS/2011/323 du 21 juillet 2011](#) proscrit encore à ce jour, s'agissant du droit de communication, tant la constitution de fichiers que l'utilisation de moyens dématérialisés.

Le procès-verbal ou le rapport d'enquête dressé à l'issue du contrôle doit expressément mentionner :

- l'utilisation du droit de communication ;
- la forme (sur pièces ou sur place) et la date de l'intervention ;
- si sur place, le lieu, les heures et la durée de l'intervention ;
- la liste des informations communiquées, assortie de la photocopie des documents consultés ;
- voire le défaut de présentation des pièces sollicitées ou le refus de communication opposé.

2.2 Une nécessaire sélectivité de la demande

Rappelons au préalable le principe de gratuité de l'exercice du droit de communication.

L'efficacité du droit de communication dépend d'un juste ciblage de la demande.

A ce titre, deux recommandations doivent être respectées :

- En premier lieu, les demandes de pièces concernant des dossiers pour lesquels le préjudice subi par l'assurance retraite est considéré faible par la caisse doivent demeurer exceptionnelles ;
- En second lieu, les demandes de pièces portant sur plusieurs années doivent être ciblées en tenant compte du délai de prescription prévu par la loi selon la juridiction devant laquelle elle est exercée :
 - o devant les juridictions civiles : l'action civile se prescrit selon les règles attachées à la prestation et contenues dans le code de la sécurité sociale ou à [l'article 2224 du code civil](#),
 - o devant les juridictions pénales : l'action civile se prescrit selon les règles de l'action publique ([art. 10, al.1 CPP](#)), soit :
 - 6 ans en matière de fraude et d'escroquerie, à compter de la commission des faits ([art. 8, al.1 CPP](#)),
 - 12 ans en cas d'infraction occulte ou dissimulée, à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, sans toutefois que le délai de prescription puisse excéder douze années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise ([art. 9-1, al.3 CPP](#)).

2.3 Un principe de sollicitation préalable de l'information auprès de l'assuré

L'exercice d'un droit de communication présuppose nécessairement que l'information ait été d'abord sollicitée auprès de l'assuré ou de sa succession, le cas échéant, avant d'être transmise au tiers dépositaire.

[La circulaire ministérielle DSS/2011/323 du 21 juillet 2011](#) énonce que, dans le cadre du 1° de [l'article L. 114-19 CSS](#), les organismes de sécurité peuvent saisir le tiers dépositaire de l'information dans l'un des cas suivants :

- Refus exprès de l'assuré de répondre à la demande d'informations complémentaires formulée par l'organisme ;
- Non présentation des pièces justificatives demandées ;
- Doute sur la validité ou l'authenticité des justificatifs demandés et présentés ;
- Caractère contradictoire des pièces présentées avec les pièces ou les éléments du dossier.

Toutefois, la circulaire fait naître une exception qui déroge à cette règle : la suspicion de fraude.

L'organisme de sécurité sociale peut se dispenser de solliciter l'intéressé si l'exigence d'une demande préalable est de nature à compromettre les investigations engagées en vue de détecter une fraude.

Dans le cas où l'intéressé n'a pas été préalablement consulté ou n'a pas donné suite à la demande de l'organisme, il convient de veiller à informer l'organisme tiers que la demande s'inscrit dans le cadre d'investigations menées en vue de détecter une fraude et qu'en conséquence il lui appartient de ne pas informer selon les cas son client, son cocontractant ou l'utilisateur du service public, de l'exercice du droit de communication afin de ne pas nuire aux investigations.

Cette dispense d'information préalable n'emporte pas pour autant la possibilité pour l'organisme de prendre une décision faisant grief avant d'informer l'assuré du résultat de l'exercice du droit de communication et d'en faire mention dans la motivation.

2.4 Une systématique information de l'assuré(e) de l'exercice du droit de communication avant toute décision de suspension ou suppression du droit

Conformément aux dispositions de [l'article L. 114-21 du CSS](#), complétées par [la circulaire ministérielle DSS/2011/323 du 21 juillet 2011](#), l'organisme du régime général d'assurance retraite qui envisage, après avoir usé du droit de communication, de suspendre, supprimer le service d'une prestation ou de mettre des sommes en recouvrement, doit aviser l'assuré(e), par lettre recommandée avec demande d'avis de réception :

- de la décision susceptible d'être prise ;
- de la teneur et de l'origine des éléments qui la motivent ;
- du délai de quinze jours dont il dispose pour présenter ses observations et obtenir, s'il le souhaite, copie des documents communiqués.

En l'absence de réponse ou de contestation sérieuse, la caisse pourra, à l'issue de ce délai, remettre en cause le service de la prestation ou de l'allocation concernée et procéder, s'il y a lieu, au recouvrement des sommes indûment versées. La notification devra alors faire mention de l'exercice du droit de communication.

Comme la jurisprudence a eu l'occasion de le préciser, notamment dans un [arrêt du 21 juin 2018 n° pourvoi 17.20227](#), le droit de communication est encadré par des principes garantissant les droits de la défense et le respect du contradictoire. Tout constat issu de l'exploitation d'un droit de communication qui entraîne des conséquences sur les droits des assurés doit préalablement faire l'objet d'une information auprès des assurés et en faire mention dans la notification.

En effet, [l'article L. 114-19 CSS](#) s'applique à l'égard des tiers et, à ce titre, dès lors que l'exercice du droit de communication entraîne une décision alors il y a lieu d'informer l'assuré de la mise en œuvre de cet article, conformément aux exigences posées à [l'article L. 114-21 CSS](#).

C'est le cas en l'espèce. En effet, la société Réunica est une entité privée et, à ce titre, la demande de renseignements entre pleinement dans le champ d'application de [l'article L. 114-19 CSS](#). Par conséquent, la CARSAT aurait dû informer l'assuré concerné et lui indiquer que la modification de ses droits était la conséquence de la mise en œuvre du droit de communication, conformément à [l'article L. 114-21 CSS](#), afin que le principe du contradictoire, principe fondamental, soit respecté.

3. Sanction d'un refus de déférer par le tiers dépositaire régulièrement sollicité

[L'article L.114-19 CSS](#) fixe un délai de réponse aux destinataires du droit de communication, ce délai est de trente jours suivant sa réception.

En cas de refus de donner suite au droit de communication, pour tout ou une partie des données sollicitées, une pénalité de 1 500 euros par cotisant, assuré ou allocataire concerné est susceptible d'être infligée au professionnel identifié dans la liste établie au 1.2 (dans la limite de 10 000 euros) ([art. L. 114-19](#), al. 9 CSS).

Le silence gardé par un tiers non identifié (hors liste) est puni d'une pénalité de 5 000 euros pour chaque demande, dès lors que tout ou partie des documents ou renseignements sollicités n'est pas communiqué ([art. L. 114-19](#), al. 10 CSS).

Ces montants sont doublés en cas de récidive de refus ou de silence gardé du tiers dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration du délai de trente jours octroyé au tiers pour faire droit à la première demande de l'organisme de sécurité sociale.

Le Directeur,

signé

Renaud VILLARD