



Fiche d'informations

Lutte contre la fraude à l'assurance et observations

L'essentiel en bref

La Conférence des offices AI (COAI) constate que la lutte contre la fraude à l'assurance (LFA) et les observations sont généralement un moyen éprouvé d'éviter, dans l'intérêt de la collectivité des assurés, la perception indue de prestations. Les chiffres montrent que, par rapport au chiffre total des bénéficiaires de prestations, il s'agit de très peu de cas et que les économies réalisées dépassent nettement les moyens engagés. Pour la COAI, il est important que la situation juridique soit clarifiée rapidement et que les offices AI sachent sur quelle base ils peuvent mener leurs investigations liées à la LFA.

En résumé, nous constatons:

1. La nouvelle base légale règle les compétences des assureurs sociaux dans le domaine de la LFA et des observations et accroît la sécurité juridique pour tous les acteurs.
2. Les offices AI ont engagé une procédure pour soupçon d'abus pour moins de 1 % des bénéficiaires de rentes AI. Il s'agit clairement d'une mesure très ciblée.
3. Les observations constituent depuis toujours une mesure de « dernier recours » que les offices AI utilisaient déjà avec beaucoup de retenue sous l'empire de l'ancienne base juridique (14 % des cas de soupçon d'abus ou 0.12 % par rapport à tous les bénéficiaires d'une rente AI).
4. Dans deux tiers des enquêtes LFA, les observations ont permis de confirmer le soupçon. Elles constituent donc une mesure adéquate et efficace.
5. Selon le communiqué de l'OFAS du 23 mai 2017, on a calculé par extrapolation que la LFA a permis d'économiser, rien qu'en 2016, environ 178 millions de francs¹. Ces économies bénéficient à la collectivité des assurés.
6. Les coûts de la LFA se sont élevés à 0.08 % des dépenses de l'AI. Ils représentent une fraction des économies réalisées.

1. Situation initiale

La LFA est une tâche que la loi attribue aux offices AI.

Les chambres fédérales ont décidé lors de la 5^e révision de l'AI que les offices AI pouvaient faire appel à des spécialistes pour lutter contre la fraude à l'assurance².

Les derniers chiffres nationaux significatifs sur les observations portent sur l'année 2016, le Tribunal fédéral ayant décidé, par arrêt du 14 juillet 2017, qu'il n'existait pas de bases légales suffisantes pour la surveillance des assurés. Suite à cet arrêt, l'autorité de surveillance des offices AI, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), a ordonné aux offices AI de suspendre provisoirement les observations³.

Du fait des débats en cours sur la « base légale pour la surveillance des assurés » (révision partielle du 16 mars 2018 de la LPGA) et l'adoption du projet correspondant au parlement, le public porte un grand intérêt à cette question.

¹extrapolées sur la base du montant moyen d'une rente ordinaire de l'AI et de la durée de perception jusqu'à l'âge de la retraite

² L'art. 59 al. 5 LAI a la teneur suivante: « Les offices AI peuvent faire appel à des spécialistes pour lutter contre la perception indue de prestations. »

³ Lettre circulaire AI n° 366 du 2 août 2017.

Dans ce contexte, la COAI, en tant qu'organisation faitière des offices AI, tient à donner des informations claires sur les paramètres quantitatifs et financiers de la LFA. Il convient également de définir les principes et les exigences de la procédure.

2. Bases et procédure de la LFA selon le droit actuel

Chaque demande de prestations d'assurance invalidité (AI) est examinée en détail. L'examen comprend des vérifications de nature économique et médicale. Les informations provenant de la personne assurée, de l'employeur, du médecin traitant, de l'environnement personnel et des dossiers existants sont prises en compte. Les dossiers médicaux sont en plus évalués par le SMR (service médical régional). Grâce à cette vérification complète, l'office AI vise à obtenir une image concluante de la personne assurée. Si ce tableau est contradictoire, l'office AI vérifie s'il peut y avoir une perception induite de prestations. Dans de tels cas, d'autres clarifications suivent d'abord, par ex. des recherches sur internet. Ce n'est qu'à ce moment-là, et s'il s'avère que c'est l'outil adéquat, que l'office AI envisagera d'ordonner une observation.

Jusqu'à maintenant, la LFA dans l'AI se fondait sur l'art. 59 al. 5 LAI, qui autorise expressément le recours à des spécialistes. Selon la volonté du législateur, cet article autorisait également des observations comme mesure de « dernier recours ».

Toutefois, l'application de l'article a été interprétée de façon très restrictive par le Tribunal fédéral, puisque l'observation constituait une violation des droits fondamentaux de la liberté individuelle et de la protection de la vie privée. Une telle intervention n'était admissible que s'il existait un intérêt public digne de protection et si la mesure (c'est-à-dire l'observation) était proportionnée. Selon la décision du Tribunal fédéral, il devait y avoir des indications concrètes qui soulèvent des doutes sur les déclarations faites concernant les restrictions de santé ou l'incapacité de travailler⁴.

En outre, une observation n'était autorisée que si toutes les autres mesures d'instruction n'étaient pas propres à lever l'ensemble des doutes. De même, la proportionnalité, la nécessité et le caractère raisonnablement exigible devaient faire l'objet d'un examen approfondi. Une observation a donc toujours été une mesure de « dernier recours ».

3. Exigences aux spécialistes (spécialistes externes pour l'observation)

Les offices AI sont libres de choisir leurs spécialistes externes pour l'observation, tout comme ils le sont par exemple dans le choix de partenaires externes pour la réadaptation professionnelle. En général, les offices AI ne travaillent qu'avec des entreprises spécialisées d'une certaine taille. Les collaboratrices et collaborateurs de celles-ci sont le plus souvent au bénéfice d'une formation dans le secteur de la police et/ou de la protection personnelle.

Avant qu'un mandat ne soit octroyé pour la première fois à une entreprise spécialisée, les obligations et la qualité du travail de celle-ci sont définies. Tout mandat d'observation est donné par écrit. Il indique l'objectif et les méthodes autorisées, donne des précisions sur la protection des données et l'établissement du rapport et décrit les obligations générales de l'entreprise. Par ailleurs, les entreprises sont rendues particulièrement attentives au respect des principes établis par le Tribunal fédéral en matière d'observation.

En plus du contrôle général de la qualité, les offices AI ont des échanges au sein des groupes d'expérience LFA spécialisés. Ces groupes permettent de comparer les expériences faites avec les différentes entreprises spécialisées.

⁴ ATF 137 I 327, consid. 5.4.2 s.

4. Bases de la LFA selon le nouveau droit

La nouvelle base légale, que le parlement a voté en mars 2018, maintient l'exigence de la proportionnalité dans l'application. Les offices AI continueront donc à n'envisager une observation que de manière très restrictive.

En outre, diverses compétences sont clairement réglementées afin de tenir compte des circonstances particulières d'une observation. Les conditions suivantes doivent être remplies pour la réalisation d'une observation :

- Il existe des indications concrètes que la personne assurée perçoit ou tente de percevoir indûment une prestation.
- Le recours à d'autres mesures de clarification pour résoudre le cas est voué à l'échec ou disproportionné.

L'observation est toujours ordonnée par la direction.

Il est possible, comme jusqu'à maintenant, d'observer secrètement la personne assurée. Nouvellement, des enregistrements sonores peuvent être faits en plus de ceux visuels, et des instruments techniques pour localiser la personne peuvent être utilisés. Cependant, pour ces derniers, l'accord d'un juge est nécessaire. Les personnes assurées doivent se trouver dans un lieu accessible au public ou dans un lieu qui est librement visible depuis un lieu accessible au public. Ce dernier est, par exemple, le balcon de la maison qui est librement accessible.⁵ Ainsi, dans des cas de soupçon graves, un comportement nié par la personne assurée peut être vérifié.

Il n'est pas juste que les offices AI disposent ainsi des mêmes, voire davantage de compétences que les autorités de poursuite pénale. Le seul point commun est que les observations secrètes sont autorisées dans des lieux librement accessibles, et cela au moyen d'enregistrements sonores et visuels. En plus, les offices AI peuvent faire recours à des instruments techniques pour localiser la personne.

Les autorités de poursuite pénale ont des compétences nettement plus étendues que les assurances sociales. Elles peuvent par exemple utiliser des dispositifs techniques de surveillance, ordonner des investigations secrètes sous une fausse identité et des recherches secrètes, surveiller la correspondance par poste et télécommunication, citer des personnes sans formalités ni délais et décerner des mandats d'amener. Ces possibilités ne sont pas offertes aux assurances sociales.

5. Les chiffres

En 2016, 220'600 personnes en Suisse ont perçu une rente AI ⁶.

Pour que les chiffres soient parlants, il convient de tenir compte uniquement des procédures de la LFA terminées, sans les procédures ouvertes ou pendantes. Sinon, on ne peut donner aucune indication sur leur issue. Les chiffres de 2016 ci-après sont tirés du communiqué de l'OFAS «la lutte contre les abus dans l'AI» du 23 mai 2017⁷.

En 2016, 1'950 enquêtes concernant des soupçons d'abus ont été bouclées, ce qui signifie que moins de 1 % des bénéficiaires d'une rente AI ont fait l'objet d'une enquête approfondie LFA.

Quel était le résultat de ces 1'950 enquêtes?

- Un abus a pu être établi dans 650 cas de soupçon, soit dans un tiers des cas.
- Dans 270 cas, des observations ont été effectuées, ce qui représente 14 % des enquêtes LFA; les 86 % restants ont pu être complétés sans observation.

⁵ Voir ATF 137 | 327.

⁶ OFAS, Statistique de l'AI 2016 (<https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/iv/statistik.html>).

⁷ [Communiqué de l'OFAS du 23 mai 2017 « Lutte contre les abus dans l'AI »](#)

- Le soupçon s'est confirmé dans 180 des 270 cas d'observation ; cela correspond à deux tiers de tous les cas d'observation ou 9 % de tous les enquêtes LFA.

6. Conséquences financières pour l'assurance

En 2016, les dépenses totales de l'AI se sont élevées à 9,201 milliards de francs.

Pour chiffrer les effets financiers de la LFA, il faut faire une extrapolation de la rente AI moyenne jusqu'à l'atteinte de l'âge AVS pour les 650 cas avérés de fraude à l'assurance.

Selon le communiqué de l'OFAS du 23 mai 2017, on a calculé par extrapolation que la LFA a permis d'économiser, rien qu'en 2016, environ 178 millions de francs.

Il faut mettre ces économies en regard des coûts afférents à la LFA, lesquels se sont élevés, en 2016, à environ 8 millions de francs (6.8 millions de francs pour le personnel des offices AI et 1,3 millions de francs pour les observations). Exprimés en pourcentage, les coûts de la LFA correspondent à environ 0,08 % des dépenses de l'AI et les coûts des mesures d'observations à environ 0,01 % des dépenses totales.

Adopté le 22 juin 2018