

Paris, le 18 décembre 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-256

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X, qui conteste la procédure de recouvrement forcé de cotisations de sécurité sociale diligentée à son encontre ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal judiciaire de Z présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X, concernant deux contraintes émises à son encontre par l'Urssaf.

Faits et instruction de la réclamation

Madame X, en qualité de gérante de la société W, a exercé une activité d'analyste graphologue et de conseil en recrutement à compter de l'année 1999, et jusqu'au début de l'année 2015. À cette période, le diagnostic d'un cancer et la nécessité de se consacrer aux soins médicaux, l'ont contrainte de cesser son activité professionnelle.

Pendant le cours de l'exercice de son activité, son lieu de travail a été transféré au sein de la même ville.

Ce transfert de son lieu d'activité comme le changement, consécutif, de son adresse postale, ont été portés à la connaissance de l'ensemble des administrations et services publics intéressés, par la voie d'une déclaration au centre de formalités des entreprises dont il a été accusé réception le 27 février 2013.

Madame X, durant l'ensemble de sa carrière de travailleur indépendant, a régulièrement payé ses cotisations aux échéances requises.

Lorsqu'elle a été en mesure de formaliser l'arrêt de son activité et de procéder à la liquidation amiable de la société W à l'automne 2015, les démarches de cessation d'activité ont été accomplies et l'Urssaf Y a prononcé sa radiation, à la date du 1^{er} octobre 2015.

La réclamante a intégralement réglé les cotisations de l'année 2015, en dernier lieu avec le paiement, le 9 octobre 2016, d'une régularisation de cotisations d'un montant de 634 euros.

Elle pensait légitimement, à la suite de ce dernier règlement, être intégralement à jour de ses obligations à l'égard de l'Urssaf.

Toutefois, le 16 août puis le 14 octobre 2019, elle a reçu deux contraintes de l'Urssaf Y portant sur les mois d'octobre 2015 à décembre 2015, période postérieure à la liquidation de sa société et à la radiation prononcée par l'Urssaf.

Ne parvenant pas à obtenir la correction de ce qu'elle estimait procéder d'une erreur de l'organisme, elle a dû former opposition à l'encontre de ces contraintes devant le tribunal judiciaire de Z.

Parallèlement, Madame X a saisi le Défenseur des droits.

Par courriel du 18 mars 2020, les services du Défenseur des droits se sont adressés au service médiation de l'Urssaf Y pour solliciter un réexamen du dossier, en faisant valoir que les contraintes litigieuses portaient sur des périodes postérieures à la liquidation de la société et à la radiation prononcée par l'Urssaf, et que la régularisation des cotisations 2015 avait donné lieu à un paiement de 634 euros, par chèque envoyé en lettre RAR du 9 octobre 2016.

Ils ont demandé à être mis en relation avec le service compétent de l'Urssaf pour procéder à un tel réexamen, la médiation paraissant impossible eu égard aux procédures contentieuses engagées.

En réponse, le service médiation a fait savoir que les contraintes portaient sur une régularisation des cotisations de l'année 2014 et qu'un courrier avait été adressé à la réclamante le 14 octobre 2019 pour lui expliquer cette régularisation, d'un montant de 3018 euros.

Madame X a indiqué au Défenseur des droits qu'elle n'avait pas reçu les appels de cotisations, ni aucun courrier relatif à une régularisation de cotisations au titre de l'année 2014.

Un courrier a donc été adressé à la direction de l'Urssaf Y, le 30 avril 2020, sollicitant la communication des éléments suivants :

- une copie de la mise en demeure du 17 novembre 2015, visée par la contrainte du 9 octobre 2019 ;
- une copie de la mise en demeure du 18 décembre 2015, visée par la contrainte du 9 août 2019 ;
- toute information relative à la délivrance de ces courriers ;
- un état du compte de cotisations de l'intéressée sur les années 2014 et 2015.

Les services de l'Urssaf Y ont par la suite contacté la réclamante pour solliciter la communication de justificatifs médicaux de sa maladie, demande à laquelle elle a répondu avec diligence.

Puis, Madame X a reçu un message dématérialisé sur son compte Urssaf, communiquant un état de compte au 9 juillet 2020, suivant lequel une somme de 2147,07 euros restait due pour la période d'octobre à décembre 2015, au titre de cotisations, de majorations de retard et de frais de justice (état de compte : p.j. n°5).

Par courriel du 24 août 2020 adressé au Défenseur des droits, l'Urssaf Y a communiqué son courrier de réponse du 30 juillet 2020, aux termes duquel il était indiqué que les mises en demeure visées par les contraintes – dont une copie était jointe - avaient été envoyées par courrier simple à l'ancienne adresse – où l'intéressée n'a plus exercé à compter de 2012 .

Le courrier précisait en outre :

« Concernant les sommes à devoir, voici notre explication.

« Les sommes restant dues à ce jour et objet de la contestation correspondent au calcul de la régularisation de l'année 2014.

« La déclaration des revenus 2014 en mai 2015 a permis le calcul des cotisations définitives au titre de l'année 2014.

« Après déduction des cotisations provisionnelles 2014, Madame X avait à payer un complément de cotisations de 2925 euros.

« Celui-ci a été appelé sur les échéances restantes en 2015.

« C'est la raison pour laquelle les cotisations appelées sont nommées 2015, mais elles correspondent uniquement à la régularisation de l'année 2014.

« A ce jour et déduction faite des versements, il reste à devoir un montant de 1933 euros en cotisations. »

« S'agissant des cotisations de l'année 2015, elles ont été calculées définitivement par suite de la déclaration des revenus 2015 et soldées par le versement de 634 euros du 11 octobre 2016 (...) ».

L'Urssaf Y a joint à ce courrier un état des dettes ainsi que le courrier « explicatif » du 14 octobre 2019 qui avait été adressé à la réclamante, et a indiqué être dans l'attente de la convocation devant le tribunal judiciaire.

Il est ainsi apparu que les courriers relatifs à la régularisation des cotisations 2014 – appels de cotisations, mises en demeure - avaient été envoyés par erreur à l'ancien lieu d'exercice de la réclamante et que les mises en demeure avaient été adressées en lettre simple.

Madame X a pu comprendre en recueillant ces informations, la raison pour laquelle elle n'avait reçu aucun document avant la notification des contraintes litigieuses. Elle a pu, en outre, prendre connaissance de la période à laquelle se rapportaient les cotisations réclamées – année 2014 –, les mentions portées sur les contraintes (octobre et décembre 2015) l'ayant induite en erreur en la conduisant à penser que l'Urssaf lui réclamait des cotisations pour une période postérieure à la cessation de son activité, qui plus est au titre d'une année « soldée ».

Dans ces conditions, les procédures de recouvrement forcé sont apparues comme entachées d'irrégularités et, par suite, atteintes de nullité.

Faute par conséquent, d'avoir fait l'objet dans le délai requis, de mises en demeure en bonne et due forme, les cotisations restant dues au titre de l'année 2014 semblaient prescrites.

Madame X a rédigé des écritures en ce sens en vue de l'audience du 1^{er} octobre 2020 devant le tribunal judiciaire de Z, après avoir préalablement sollicité la jonction des deux procédures d'opposition.

Elle a adressé ses écritures avec les pièces justificatives, en courriers recommandés avec accusé de réception, tant au tribunal qu'à l'Urssaf Y.

Lors de l'audience, le représentant de l'Urssaf a indiqué ignorer le contenu de l'affaire, ayant été mandaté au dernier moment par l'organisme, sans avoir été mis en possession des éléments envoyés par la réclamante.

La juridiction a alors décidé de remettre les éléments qu'elle avait reçus de Madame X au représentant de l'Urssaf, pour qu'il puisse prendre connaissance du dossier, et a renvoyé l'affaire à l'audience du 21 janvier 2021.

Par courrier en date du 13 novembre 2020, le Défenseur des droits a adressé à l'Urssaf Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il considérait que la procédure de recouvrement des cotisations objet des deux contraintes litigieuses, était irrégulière.

Ce courrier est resté sans réponse.

Analyse juridique

Dès lors que les règles gouvernant les procédures de recouvrement forcé des cotisations n'ont pas été respectées, les procédures sont nulles et les contraintes doivent être annulées (1°).

L'Urssaf Y n'est plus fondée à recouvrer les cotisations restant dues au titre de la régularisation de l'année 2014, en raison de leur prescription (2°).

1°) La nullité des procédures de recouvrement des cotisations

L'article L244-2 du code de la sécurité sociale, en sa version applicable à l'espèce, dispose :

« Toute action ou poursuite effectuée en application de l'article précédent ou des articles L. 244-6 et L. 244-11 est obligatoirement précédée, si elle a lieu à la requête du ministère public, d'un avertissement par lettre recommandée de l'autorité compétente de l'État invitant

l'employeur ou le travailleur indépendant à régulariser sa situation dans le mois. Si la poursuite n'a pas lieu à la requête du ministère public, ledit avertissement est remplacé par une mise en demeure adressée par lettre recommandée à l'employeur ou au travailleur indépendant.
».

L'article R. 244-1 du même code rappelle la forme de l'envoi de la mise en demeure, et précise quel doit être son contenu : « *L'envoi par l'organisme de recouvrement ou par le service mentionné à l'article R. 155-1 de l'avertissement ou de la mise en demeure prévus à l'article L. 244-2, est effectué par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'avertissement ou la mise en demeure précise la cause, la nature et le montant des sommes réclamées ainsi que la période à laquelle elles se rapportent.* ».

Enfin, l'article R. 133-3 du CSS organise la suite de la procédure, en l'absence de réponse apportée à la mise en demeure :

« Si la mise en demeure ou l'avertissement reste sans effet au terme du délai d'un mois à compter de sa notification, le directeur de l'organisme créancier peut décerner la contrainte mentionnée à l'article L. 244-9 ou celle mentionnée à l'article L. 161-1-5. La contrainte est signifiée au débiteur par acte d'huissier de justice ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. A peine de nullité, l'acte d'huissier ou la lettre recommandée mentionne la référence de la contrainte et son montant, le délai dans lequel l'opposition doit être formée, l'adresse du tribunal compétent et les formes requises pour sa saisine ».

Il résulte de ces textes que l'organisme de sécurité sociale ne peut décerner une contrainte au cotisant sans qu'une mise en demeure ne lui ait été préalablement adressée par lettre RAR, laquelle doit mentionner la cause, la nature et le montant des sommes réclamées ainsi que la période à laquelle elles se rapportent.

La Cour de cassation a jugé, au visa des articles L. 244-2 et R. 244-1 du code de la sécurité sociale, que la nullité de la mise en demeure privait de fondement l'obligation au paiement des sommes qui en faisaient l'objet (Civ. 2^{ème}, 20 décembre 2018, n° de pourvoi: 18-11546).

A fortiori, l'absence de mise en demeure délivrée au cotisant rend nulle la procédure de recouvrement et doit entraîner l'annulation de la contrainte qui lui a été décernée.

En l'espèce, il ressort des informations recueillies au cours de l'instruction de la réclamation que les mises en demeures visées par les contraintes ne remplissent pas, à un double titre, les exigences des textes.

En premier lieu, elles ont été adressées à une adresse erronée, celle de l'ancien lieu d'exercice de Madame X, bien que celle-ci ait accompli la formalité lui incombant, de déclaration du changement de son lieu d'exercice.

À ce titre, il convient de relever que le récépissé de cette déclaration, envoyé par le centre de formalité des entreprises, mentionne expressément « l'Urssaf » parmi les organismes et administrations destinataires de la déclaration (Cf : annexe 1 du récépissé, p.j. n°1).

En outre, ce récépissé précise dans la rubrique « renseignements complémentaires », d'une part, que l'adresse postale est au « ***** », et, d'autre part, que « le présent document constitue une demande d'inscription au RCS, le cas échéant au RM, et vaut déclaration aux services fiscaux, aux organismes de sécurité sociale, à l'INSEE et, s'il y a lieu à l'inspection du travail ».

En second lieu, les mises en demeure ont été adressées en lettre simple, en méconnaissance de l'exigence d'un envoi par courrier recommandé avec accusé de réception instituée par les articles L. 244-2 et R 244-1 du code de la sécurité sociale.

La Cour de cassation a rappelé, dans un arrêt publié au bulletin des arrêts de la Cour de cassation, l'importance de la formalité d'envoi de la mise en demeure dans la procédure de recouvrement, formalité dont la preuve de l'accomplissement incombe à l'organisme de sécurité sociale (Soc. 15 février 1989, pourvoi 86-18354, Bulletin 1989 V, n° 130, p. 79) :

« Mais attendu qu'après avoir, à bon droit, observé que l'envoi préalable à la délivrance de la contrainte d'une mise en demeure à l'assujetti était une formalité obligatoire dont l'inobservation était de nature à vicier la procédure de recouvrement forcé, le Tribunal, qui ne pouvait mettre à la charge du praticien la preuve négative de l'absence d'envoi du document, a relevé que la CARMF ne produisait ni la mise en demeure ni la justification de sa notification en sorte que la preuve de l'accomplissement de la formalité n'était pas apportée ».

En l'espèce, il appartient à l'Urssaf Y d'établir que les mises en demeure visées par les contraintes litigieuses ont été régulièrement adressées à Madame X et lui sont effectivement parvenues.

L'organisme n'est pas en mesure d'apporter cette preuve, puisqu'il admet ne pas avoir respecté la forme de l'envoi en courrier recommandé avec accusé de réception, et avoir envoyé les mises en demeure à l'ancienne adresse de la cotisante.

Cette erreur d'adressage n'est en aucune façon imputable à Madame X, qui justifie avoir satisfait à son obligation de signaler le changement de son lieu d'exercice et de son adresse postale.

Faute d'accomplissement de la formalité obligatoire de mise en demeure, pour chacune des contraintes litigieuses, les procédures de recouvrement forcé sont irrégulières et les contraintes doivent être annulées.

Il faut encore ajouter que les mises en demeure qui ont été communiquées aux services du Défenseur des droits, ne permettent pas au cotisant, comme l'exige l'article R. 244-1 du code de la sécurité sociale, de comprendre la cause des sommes réclamées ainsi que la période à laquelle elles se rapportent.

En effet, outre qu'il n'y est nulle part indiqué que les sommes visées correspondent à des cotisations dues au titre de la régularisation de l'année 2014, les périodes mentionnées – octobre, novembre et décembre 2015 – laissent à penser que la dette est relative à l'année 2015.

Les procédures de recouvrements litigieuses, à tous égards, semblent devoir être invalidées.

2°) La prescription des cotisations dues au titre de l'année 2014

Eu égard à la nullité des contraintes, le recouvrement des cotisations qui resteraient dues au titre de l'année 2014, paraît ne plus pouvoir être mis en œuvre en raison de la prescription desdites cotisations.

L'article L. 244-3, alinéa 1, du code de la sécurité sociale dispose que « L'avertissement ou la mise en demeure ne peut concerner que les cotisations exigibles au cours des trois années civiles qui précèdent l'année de leur envoi ainsi que les cotisations exigibles au cours de l'année de leur envoi. En cas de constatation d'une infraction de travail illégal par procès-

verbal établi par un agent verbalisateur, l'avertissement ou la mise en demeure peut concerner les cotisations exigibles au cours des cinq années civiles qui précèdent l'année de leur envoi ainsi que les cotisations exigibles au cours de l'année de leur envoi. ».

L'article L. 244-11 du même code prévoit, quant à lui, que « *L'action civile en recouvrement des cotisations ou des majorations de retard, intentée indépendamment ou après extinction de l'action publique, se prescrit par cinq ans à compter de l'expiration du délai imparti par les avertissements ou mises en demeure prévus aux articles L. 244-2 et L. 244-3* ».

En l'espèce, la créance que l'Urssaf Y prétend détenir au titre de la régularisation de l'année 2014, doit être considérée comme prescrite en l'absence de mise en demeure adressée dans le délai de trois ans institué par l'article L. 244-3, alinéa 1, du code de la sécurité sociale.

En considération de ces éléments, il apparaît que la poursuite du recouvrement de cotisations qui resteraient dues par Madame X au titre de la régularisation de l'année 2014, porte atteinte aux droits qu'elle tient de la réglementation de la procédure de recouvrement forcé des cotisations de sécurité sociale.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON