

SANTÉ

ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE LA SOLIDARITÉ
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ
ET DES SPORTS

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Direction de la sécurité sociale

Sous-direction de l'accès aux soins,
des prestations familiales
et des accidents du travail

Bureau 2B

Sous-direction de la gestion
et des systèmes d'information

Bureau 4D

Circulaire interministérielle DSS/2B/4D n° 2010-214 du 23 juin 2010 relative au recouvrement des indus de prestations et à l'habilitation des directeurs des organismes de sécurité sociale à les recouvrer par voie de contrainte

NOR : SASS1016658C

Date d'application : immédiate.

Résumé : la circulaire précise les modalités d'application de l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale et du décret n° 2009-988 du 2 août 2009 qui définit la procédure de recouvrement des indus de prestations et autorise les directeurs des organismes de sécurité sociale à décerner une contrainte au débiteur pour les recouvrer.

Mots clés : indu – procédure de recouvrement – délais et voies de recours – recouvrement forcé – contrainte.

Références :

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (art. 21 et 25).

Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 (art. 118).

Article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation.

Article L. 262-46 et R. 262-94-1 du code de l'action sociale et des familles.

Décret n° 2009-988 du 20 août 2009 habilitant les directeurs des organismes de sécurité sociale à recouvrer les prestations indues par voie de contrainte.

Articles L. 161-1-5, R. 133-3, R. 133-5, R. 133-6 et R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale.

Arrêté du 25 août 1995 pris pour l'application de l'article D. 133-2-1 du code de la sécurité sociale (JO du 31 août 1995).

Arrêté du 26 décembre 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs (JO du 29 décembre 2001).

Arrêté en cours fixant le modèle de contrainte pour les organismes d'assurance maladie.

Arrêté en cours fixant le modèle de contrainte pour les organismes débiteurs des prestations familiales.

Arrêté en cours fixant le modèle de contrainte pour les organismes chargés de la gestion des prestations d'assurance vieillesse.

Circulaire DSS/5C n° 95-69 du 25 août 1995 relative aux admissions en non valeur des cotisations (URSSAF) et des créances autres que les cotisations.

Circulaire DSS n° 2002-56 du 30 janvier 2002 relative à l'application aux organismes de sécurité sociale de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Circulaire DSS n° 2007-73 du 21 février 2007 relative à l'application de l'article L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale sur la récupération des indus des assurés sociaux.

Le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, la ministre de la santé et des sports, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État à Monsieur le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ; Monsieur le directeur général de la Caisse nationale du régime social des indépendants ; Monsieur le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales ; Monsieur le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ; Mesdames et Messieurs les directeurs des caisses nationales ou services gestionnaires des régimes spéciaux ; Monsieur le chef de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale.

L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, issu du 1° du I de l'article 118 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009, dispose que pour le recouvrement d'une prestation indûment versée, hormis les cas mentionnés à l'article L. 133-4 du code de la sécurité sociale et les indus relevant de l'article L. 725-3-1 du code rural, le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, délivrer une contrainte au débiteur qui, à défaut d'opposition de sa part devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère le bénéfice de l'hypothèque judiciaire.

L'article 118 précité (3° du II et III) complète par ailleurs l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation ainsi que l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles pour rendre applicable les dispositions de l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale relatives à la contrainte au recouvrement d'indus d'aide personnalisée au logement (APL) et de revenu de solidarité active (RSA).

Le décret du 20 août 2009, pris pour l'application de l'article 118 précité, précise par ailleurs les différentes phases de la procédure de recouvrement des prestations indues (art. R. 133-9-2 du CSS) préalablement à la délivrance d'une contrainte (art. R. 133-3, R. 133-5 et R. 133-6 du CSS).

Ces dispositions ouvrent donc la possibilité au directeur d'un organisme de sécurité sociale de délivrer une contrainte pour le recouvrement d'une prestation indue, procédure rapide et moins coûteuse que celle engagée devant un tribunal pour recouvrer l'indu. Elles traduisent la volonté du Gouvernement de donner aux organismes de sécurité sociale des outils performants pour améliorer l'efficacité des procédures de recouvrement des indus. L'article L. 161-1-5 prévoit en outre que la délivrance d'une contrainte par le directeur d'un organisme de sécurité sociale n'est pas une obligation mais une faculté.

J'appelle toutefois votre attention sur les conditions d'application de ce pouvoir exorbitant de droit commun qui impose aux organismes d'être particulièrement vigilants sur le respect de la procédure de recouvrement des prestations indues. Cette procédure exige le respect d'un formalisme et comporte des délais et des voies de recours qui représentent pour les débiteurs des garanties procédurales essentielles.

La présente circulaire a donc pour objet de rappeler la procédure de recouvrement des indus de prestations par les organismes de sécurité sociale et de préciser les délais et les conditions dans lesquels une contrainte peut être délivrée par le directeur d'un organisme de sécurité sociale.

Champ d'application de la circulaire

Cette circulaire ne concerne pas (pour ce qui est des sommes indûment versées et de leur recouvrements par contrainte) :

- les caisses du régime agricole, régies par les articles L. 725-3-1 et R. 755-22-1 à R. 725-22-4 du code rural qui précisent les modalités selon lesquelles les organismes de la mutualité sociale agricole recouvrent les indus de prestations et peuvent délivrer une contrainte ;
- les professionnels de santé et les établissements de santé, régis par l'article L. 133-4 du code de la sécurité sociale ;
- les établissements qui hébergent des personnes âgées dépendantes, visés à l'article L. 133-4-4 du code de la sécurité sociale ;
- les sommes dues au titre de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) prévue à l'article L. 863-1 du code de la sécurité sociale, l'ACS ne constituant pas une prestation versée par un organisme de sécurité sociale et n'étant susceptible de n'entraîner, ni récupération d'indu, ni contrainte ;

- les sommes dues au titre des franchises et des participations forfaitaires mentionnées aux II et III de l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale qui ne sont pas des prestations ;
- les pénalités et les sanctions financières mentionnées aux articles L. 114-17, L. 162-1-14, L. 162-1-14-1, L. 162-1-14-2 et L. 162-22-18 du code de la sécurité sociale qui ne sont pas des prestations versées par des organismes de sécurité sociale mais dont le recouvrement peut donner lieu à la délivrance d'une contrainte ;
- la protection complémentaire en matière de santé (couverture maladie universelle complémentaire) instituée par l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale qui fait l'objet d'une procédure spécifique.

PLAN DE LA CIRCULAIRE

1. **La procédure de notification de l'indu.**
2. **La possibilité de demander une remise totale ou partielle de sa dette ou former un recours pour contester la décision de la caisse.**
3. **Les suites à donner à l'expiration des voies et délais de recours.**
4. **La procédure de contrainte.**
5. **L'opposition à contrainte.**
6. **Dispositions diverses.**

1. La procédure de notification de l'indu

Le décret du 20 août 2009 (art. R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale) précise les modalités de recouvrement des indus de prestations et les éléments que doit comporter la notification de l'indu.

Il est précisé sur ce point que le décret reprend et précise les dispositions de l'article 25 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui dispose que « Les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole ou de non-salariés ordonnant le reversement des prestations indûment perçues sont motivées. Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions et les délais dans lesquels l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales. Dans ce dernier cas, l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix ».

Les dispositions de l'article R. 133-9-2 n'ayant, par ailleurs, pas été étendues à l'aide personnalisée au logement (APL) et au revenu de solidarité active (RSA), la procédure de notification des indus qui leur est applicable est en conséquence celle prévue par l'article 25 de la loi du 12 avril 2000.

1.1. La notification de l'indu

L'article 25 de la loi du 12 avril 2000 et l'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale prévoient que l'action en recouvrement des prestations indues s'ouvre par l'envoi au débiteur, par le directeur de l'organisme de sécurité sociale, d'une notification de payer le montant réclamé.

Ils prévoient que cette notification doit :

- préciser le motif, la nature et le montant des sommes réclamées et la date du ou des versements indus ;
- mentionner l'existence d'un délai imparti au débiteur pour s'acquitter des sommes réclamées ;
- indiquer les délais et voies de recours ;
- préciser les conditions dans lesquelles le débiteur peut, dans le délai mentionné au 2^e alinéa de l'article R. 142-1 (soit de deux mois), présenter ses observations écrites ou orales (dans ce dernier cas l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix).

1.2. La forme de notification de l'indu

Ainsi, dès lors qu'un indu est constaté, l'organisme de sécurité sociale est tenu de le notifier au débiteur.

Cette notification pourra être effectuée par lettre simple notamment pour des indus de montants peu importants en raison des coûts de gestion engendrés.

Il est toutefois précisé sur ce point que si le débiteur conteste l'existence ou la date de notification de l'indu, le juge considère en général qu'une lettre simple ne permet pas d'apporter la preuve que la notification a effectivement été portée à la connaissance du débiteur.

Il appartient alors au créancier, en l'espèce l'organisme de sécurité sociale, d'apporter la preuve, par tous moyens, que l'indu a bien été notifié au débiteur. La saisine de la commission de recours amiable (CRA), la demande de remise de dettes, l'envoi d'observations par le débiteur ou toute autre manifestation du débiteur par rapport à l'indu permettent d'apporter la preuve de cette notification.

Dans l'hypothèse où la caisse n'est pas en mesure de rapporter cette preuve, elle ne peut opposer au débiteur la forclusion de son recours en commission de recours amiable (CRA).

Ainsi, la Cour de cassation a considéré que lorsque la notification n'est pas établie, l'intéressé doit être considéré comme n'ayant pas eu connaissance du délai de recours amiable et la forclusion ne peut pas lui être opposée (Cass. soc., 12 janvier 2001, n° 99-14071).

Il est recommandé aux caisses de notifier par lettre recommandée avec accusé de réception les indus dont le montant est important ou ceux présentant un caractère frauduleux pour éviter des contestations ultérieures sur la date de notification de l'indu et par conséquent sur celle de sa prescription.

1.3. Les modalités de règlement de la dette

La notification devra indiquer au débiteur, pour ce qui est des prestations versées par les organismes d'assurance maladie ou débiteurs des prestations familiales, que les sommes indûment versées seront recouvrées par retenues sur les prestations à venir en tenant compte de ses revenus, en application des articles L. 133-4-1, L. 553-2, L. 821-5-1, L. 835-3 du code de la sécurité sociale, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles et L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation. Cependant, le débiteur pourra, s'il le souhaite, demander à rembourser l'indu directement, en un ou plusieurs versements.

Il est par ailleurs précisé que l'article 118 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 instaure, pour les prestations versées par les organismes débiteurs de prestations familiales, la possibilité de recouvrer les indus de prestations familiales par retenue sur les échéances à venir versées au titre de l'allocation de logement sociale, de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou du revenu de solidarité active (RSA) et vice versa pour ce qui est de ces dernières prestations.

Les organismes d'assurance vieillesse pourront récupérer l'indu, en application de l'article R. 355-4 du code de la sécurité sociale, par retenues sur les arrérages des pensions, rentes et avantages accessoires dans les limites des fractions saisissables et au-delà avec l'accord de l'assuré. Ils pourront également proposer à l'assuré un échéancier de paiement de sa dette.

Pour les prestations qui sont saisissables comme les salaires (prestations vieillesse, pensions d'invalidité, indemnités journalières, articles L. 323-5, L. 433-3 et L. 355-2 du CSS), les organismes de sécurité sociale devront veiller à ce que les retenues opérées sur ces catégories de prestations ne laissent pas à l'intéressé des montants de prestations inférieurs aux seuils prévus, sauf si celui-ci manifeste son accord pour que la compensation s'opère au-delà ou le demande.

1.4. Le délai imparti au débiteur pour s'acquitter de sa dette

L'article R. 133-9-2 du code de la sécurité sociale prévoit que la notification de l'indu doit préciser le délai imparti au débiteur pour s'acquitter des sommes dues, mais il ne fixe pas ce délai. Il appartient donc à l'organisme de sécurité sociale de le définir; il est conseillé de retenir un délai ne dépassant pas le délai de recours amiable.

Toutefois, en cas de mise en œuvre d'une procédure de récupération sur les prestations versées cette condition est remplie avec la mention de l'échéancier des retenues.

1.5. La possibilité de présenter des observations écrites ou orales

La notification de l'indu doit comporter les conditions dans lesquelles le débiteur peut, dans le délai de deux mois requis pour saisir la CRA, présenter ses observations écrites ou orales.

Le débiteur a donc la possibilité de présenter, à compter de la notification de l'indu et dans le délai de deux mois de saisine de la CRA, des observations écrites (courrier, courriel, fax) ou orales (accueil physique ou téléphonique). L'intéressé peut, aussi, demander à être reçu par le service gestionnaire de l'organisme, avec la possibilité de se faire assister par un conseil ou se faire représenter par un mandataire de son choix.

En conséquence, l'organisme de sécurité sociale devra indiquer au débiteur le délai dans lequel il peut présenter ses observations. Il devra également l'informer clairement que la présentation d'observations ne suspend pas le délai de deux mois requis pour saisir la CRA et que toute décision qui n'a pas été contestée devant la CRA dans le délai de deux mois prévu à l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale acquiert un caractère définitif et ne peut plus être remise en question.

Si le débiteur adresse une lettre de réclamation à l'organisme de sécurité sociale ou demande des explications sur les sommes qui lui sont réclamées dans le délai de recours, il conviendrait que l'organisme lui réponde préalablement avant de procéder à la récupération de l'indu.

Si le débiteur présente des observations après le délai de recours, il appartiendra à l'organisme de sécurité sociale d'apprécier si, compte tenu des délais d'instructions du dossier, une réponse pourra lui être faite.

Pour les indus de RSA, la notification de l'indu devra par ailleurs mentionnée la possibilité de demander une remise de dette en application de l'article L. 262-46 du CASF.

2. L'intéressé peut également demander une remise totale ou partielle de sa dette et/ou former un recours pour contester la décision de la caisse

2.1. La demande d'une remise d'une dette

2.1.1. Le débiteur peut demander, en cas de précarité, une remise de dette à la CRA en application des articles L. 256-4 (les dispositions de cet article du code ne sont pas applicables au RSI et aux caisses de mutualité sociale agricole), L. 553-2 et L. 835-3 du code de la sécurité sociale (presta-

tions familiales et allocation de logement sociale). Il est précisé que cette demande de remise gracieuse ne suspend pas les délais de recours sur le bien fondé de la créance et que la décision de la CRA relative à la remise de dette est insusceptible de recours. Le débiteur peut en outre, à tout moment, solliciter cette remise de dette, la réglementation en vigueur ne retient pas de délais pour formuler une telle demande. Si l'intéressé formule sa demande de remise de dette dans le délai de recours de deux mois, il est recommandé aux caisses d'attendre la décision de la CRA pour recouvrer les indus notamment sur les prestations futures.

Lorsque les indus sont déjà recouverts sur des prestations versées ou remboursés selon un échéancier de paiement, les caisses pourront suspendre le recouvrement dès la réception d'une demande de remise de dette dans les cas où il apparaît une situation de précarité.

2.1.2. Pour l'APL, la remise de dette peut être accordée par la commission départementale des aides publiques au logement – CDAPL (art. L. 351-11 et L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation). Il est précisé que la commission peut déléguer par voie de convention aux organismes chargés du paiement de l'aide le pouvoir d'accorder les remises de dette. Dans ce cas, l'organisme délégataire doit recueillir préalablement à toute décision l'avis de la CRA (art. R. 351-52 du code de la construction et de l'habitation). La décision de la CDAPL ou celle du directeur de l'organisme payeur (lorsqu'il y a eu délégation de compétence) est contestable devant le tribunal administratif. Il est recommandé aux caisses d'attendre la décision de la CRA ou de la CDAPL avant de procéder au recouvrement de l'indu. Si la demande de remise de dette est formulée après l'expiration des délais de recours amiable et si le recouvrement a commencé, le recouvrement en cours pourra être suspendu si le débiteur se trouve dans une situation de précarité avérée.

2.1.3. Pour le RSA, la créance peut, en application de l'article L. 262-46 du CASF, être remise ou réduite par le président du conseil général ou l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active pour le compte de l'État, en cas de bonne foi ou de précarité de la situation du débiteur, sauf si cette créance résulte d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration. L'article L. 262-46 du CASF prévoit en outre que toute réclamation dirigée contre une décision de récupération de l'indu, le dépôt d'une demande de remise ou de réduction de dette ainsi que les recours administratifs et contentieux, y compris en appel, contre les décisions prises sur ces réclamations et demandes ont un caractère suspensif.

2.2. La possibilité de former un recours contre la décision de l'organisme de sécurité sociale

2.2.1. Pour les prestations de sécurité sociale

Le débiteur a la possibilité de contester la décision du directeur de l'organisme devant la CRA pour ce qui est des décisions relatives aux prestations qui en relèvent, soit après avoir présenté des observations écrites ou orales, soit dès réception de la notification de l'indu.

Cette commission doit être saisie dans le délai de droit commun de deux mois à compter de la notification de la décision contre laquelle les intéressés entendent former une réclamation.

Aux termes de l'article R. 142-6 du CSS, lorsque la décision de la CRA n'a pas été portée à la connaissance du requérant dans le délai d'un mois, l'intéressé peut considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal des affaires de sécurité sociale.

Il est précisé que la procédure devant la CRA est de nature gracieuse et est dépourvue de tout caractère juridictionnel. La contestation de la décision de la caisse devant la CRA ne suspend donc pas normalement l'exécution de la décision de la caisse. Toutefois, les articles L. 133-4-1, L. 553-2, L. 821-5-1 et L. 835-3 du code de la sécurité sociale prévoient que si le débiteur conteste le caractère indu des sommes réclamées, l'organisme de sécurité sociale ne peut pas procéder au recouvrement des sommes concernées. Il devra donc attendre la décision définitive de la commission pour procéder au recouvrement (la contestation ne suspend donc le recouvrement que jusqu'à l'intervention de la décision de la CRA).

2.2.2. Pour l'aide personnalisée au logement (APL)

La contestation de la décision de la caisse relève de la commission départementale des aides publiques au logement (qui peut déléguer cette compétence à l'organisme chargé du paiement de l'aide et induit la compétence de ce dernier en cas de contestation de sa décision). L'article L. 351 du code de la construction et de l'habitation dispose que le recouvrement de l'indu peut être opéré sur les échéances d'APL à venir à la condition que le bailleur ou l'allocataire ne conteste pas l'exactitude du trop-perçu. En conséquence, si la commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) est saisie à cette fin, la caisse ne pourra pas procéder au recouvrement de l'indu et devra attendre la décision de la commission.

2.2.3. Pour le revenu de solidarité active (RSA)

Le débiteur a deux mois pour présenter son recours administratif préalable au président du conseil général. Ce dernier peut, soit statuer directement dans un délai de deux mois, soit demander son avis à la CRA. Celle-ci doit alors donner son avis dans un délai d'un mois au président qui statue alors dans un délai d'un mois.

3. Les suites à donner après l'expiration des voies et délais de recours

3.1. *L'intéressé peut contester la décision qui lui est opposée devant le tribunal des affaires de sécurité sociale ou le tribunal administratif*

Le débiteur peut contester la décision de la CRA devant le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ou en l'absence de réponse de la CRA à compter de l'expiration du délai d'un mois prévu pour répondre à la réclamation.

La décision de la CDAPL ou celle du directeur de l'organisme payeur lorsqu'il y a eu délégation de compétence, en application de l'article R. 351-52 du code de la construction et de l'habitation, est contestable devant le tribunal administratif (TA).

La contestation de la décision de la CRA devant le TASS ne suspend normalement pas l'application de la décision. Il en est de même en cas de contestation devant le TA, par exemple de la décision de la CDAPL. Seul l'appel de la décision du TASS devant la cour d'appel est suspensif.

Les caisses devront toutefois attendre la décision définitive du tribunal pour recouvrer l'indu et notamment sur les prestations futures si l'assuré conteste le caractère indu des sommes réclamées, compte tenu des dispositions déjà citées prévues aux articles L. 133-4-1, L. 553-2, L. 821-5-1, L. 835 du code de la sécurité sociale et L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation.

Pour le RSA, les recours contentieux contre les décisions prises sur toute réclamation dirigée contre une décision de récupération de l'indu, le dépôt d'une demande de remise ou de réduction de créance s'exercent devant le tribunal administratif et ont un caractère suspensif en application de l'article L. 262-46 du CASF comme précédemment indiqué.

3.2. *L'envoi d'une mise en demeure*

L'article R. 133-9-2 du CSS prévoit qu'à l'issue du délai de deux mois aux termes duquel l'assuré peut présenter des observations ou saisir la CRA ou après la notification de la décision de cette dernière, si le débiteur refuse de payer sa dette, le directeur de l'organisme de sécurité sociale lui adresse par lettre recommandée avec demande d'avis de réception une mise en demeure de payer. La mise en demeure ne peut donc pas être adressée avant le délai de recours de deux mois.

Le refus du débiteur de régler sa dette doit être apprécié après la mise en œuvre de la procédure de recouvrement amiable (cf. le 4.1 ci-après).

La mise en demeure doit comporter :

- les éléments permettant d'identifier l'indu : le motif, la nature et le montant des sommes réclamées ;
- la date du ou des versements indus donnant lieu à recouvrement ;
- le motif qui, le cas échéant, a conduit à rejeter totalement ou partiellement les observations présentées.

En l'absence de dispositions spécifiques en matière d'indus de RSA et d'APL, il convient de leur appliquer cette procédure dès lors que la notification de l'indu est devenue définitive.

4. La procédure de contrainte

La procédure de contrainte est régie par les articles L. 161-1-5, R. 133-3, R. 133-5, R. 133-6 et R. 133-7 du code de la sécurité sociale.

Le décret du 20 août 2009 rend applicable à la contrainte les dispositions de l'article R. 133-3 du code de la sécurité sociale relatives aux modalités et conditions dans lesquelles les directeurs peuvent décerner une contrainte pour recouvrer notamment des cotisations de sécurité sociale impayées.

Cet article prévoit ainsi que, lorsque la mise en demeure ou l'avertissement est resté sans effet à l'issue d'un délai d'un mois à compter de sa notification, le directeur de l'organisme de sécurité sociale peut délivrer une contrainte.

4.1. *Privilégier le recouvrement amiable des indus*

Compte tenu du pouvoir exorbitant de droit commun que représente la délivrance d'une contrainte, il est recommandé aux organismes de sécurité sociale de ne recourir à cette procédure qu'en cas d'impossibilité de recouvrer l'indu par d'autres voies.

Ainsi, l'existence d'un droit éventuel à une prestation, sur laquelle un recouvrement pourrait intervenir, devra être préalablement vérifiée.

Les organismes devront privilégier les modes de recouvrement amiable personnalisés (messagerie électronique, téléphone...) avec les débiteurs et notamment lorsque les indus ne peuvent pas être recouverts sur les prestations futures. Ils pourront, dans ce cas, examiner les capacités financières du débiteur et lui proposer, le cas échéant, un échéancier de paiement et l'informer, en cas de précarité, de la possibilité de solliciter une remise de dette.

Les organismes devront en outre avoir préalablement vérifié le caractère certain et fondé de l'indu avant d'envoyer une mise en demeure et d'engager des procédures contentieuses. Ils devront également prendre en compte, dans le traitement des indus, leurs causes notamment en cas d'erreur de la caisse.

4.2. Les organismes et prestations concernés

4.2.1. Les organismes visés

L'exercice du pouvoir de contrainte étant codifié à l'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale, elle peut être utilisée par tous les organismes auxquels sont applicables les dispositions du livre 1^{er}, notamment les régimes spéciaux.

4.2.2. Les prestations concernées

4.2.2.1. L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale permet au directeur d'un organisme de sécurité sociale de recourir à la contrainte : « Pour le recouvrement des prestations indument versées... ». La procédure de contrainte est donc applicable à l'ensemble des prestations, servies par :

- la branche maladie notamment les prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie et maternité ;
- la branche accidents du travail et maladies professionnelles (prestations en nature et en espèces) ;
- la branche vieillesse notamment les pensions contributives, l'allocation de solidarité aux personnes (ASPA), l'allocation supplémentaire invalidité (ASI), les pensions de réversion et le minimum vieillesse ;
- la branche famille notamment les prestations familiales visées à l'article L. 511-1, l'allocation de logement sociale mentionnée à l'article L. 831-1 du CSS, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) mentionnée à l'article L. 821-1 du CSS et l'aide personnalisée au logement (APL) visée à l'article L. 351-11 du CCH.

Pour le régime social des indépendants, les prestations d'assurance maladie et maternité versées en application de l'article L. 613-9 du CSS (prestations de base et supplémentaires), d'assurance invalidité-décès et les prestations vieillesse pourront être recouvrées par voie de contrainte.

4.2.2.2. Peuvent également être recouverts par voie de contrainte :

- le revenu de solidarité active (RSA) à compter du 1^{er} janvier 2010. Les modalités de mises en œuvre de la procédure de contrainte pour les indus le concernant peuvent être déterminées par une convention conclue entre l'organisme chargé du service de la prestation et le conseil général ;
- les indus de revenu minimum d'insertion (RMI) et d'allocation de parent isolé (API) pour la métropole. En effet, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 prévoit dans ses dispositions transitoires que les modalités de recouvrement des indus d'API et de RMI sont identiques à celles du RSA (art. 31, V). Dans les départements d'outre-mer (DOM), la contrainte pourra s'appliquer aux indus d'API, car il s'agit d'une prestation familiale, ainsi qu'aux indus de RMI ;
- le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) : décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 relatif au revenu supplémentaire temporaire d'activité ou les aides exceptionnelles de fin d'année attribuées à certains allocataires du revenu de solidarité active, du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé (décret n° 2009-1580 du 18 décembre 2009) ;
- les aides, allocations, secours, prestations à caractère facultatif alloués par les organismes de sécurité sociale dans le cadre de leur action sanitaire et sociale et indument versés.

4.2.3. Champ d'application territorial

La procédure de contrainte est applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain, des DOM et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

4.3. Les modalités de recouvrement par voie de contrainte

La contrainte est, aux termes de l'article R. 133-3 du code de la sécurité sociale, signifiée au débiteur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier de justice.

Il convient de recourir, de préférence, à la signification par lettre recommandée avec accusé de réception. D'une façon générale, le recours à un huissier de justice ne doit intervenir que dans un nombre limité de cas, par exemple pour des indus ayant un caractère frauduleux ou dans les cas où les précédents courriers sont revenus avec la mention « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée). Il est en outre recommandé aux caisses de ne pas faire appel à un huissier pour les personnes en situation de grande précarité bénéficiaires de minima sociaux.

Les frais de signification de la contrainte ainsi que de tous les actes de procédure nécessaires à son exécution sont à la charge du débiteur, sauf lorsque l'opposition a été jugée fondée (art. R. 133-6 du code de la sécurité sociale).

4.4. Les conditions de forme

La signification de la contrainte devra comporter, en application de l'article R. 133-3 du code de la sécurité sociale, sous peine de nullité :

- la référence de la contrainte et son montant ;
- le délai dans lequel l'opposition doit être formée ;
- l'adresse du tribunal compétent ;
- les formes requises pour sa saisine.

Des arrêtés en cours de publication fixent le modèle de contrainte, pour chaque organisme.

5. L'opposition à contrainte

La contrainte décernée par un organisme de sécurité sociale peut toujours faire l'objet d'une opposition, même si la dette n'a pas été antérieurement contestée. Ainsi, l'instance en opposition à contrainte peut ne pas avoir été précédée d'une saisine de la CRA (Cass. Soc., 28 mars 1996, n° 93-20475 ou Cass. 2^e civ., 1^{er} juillet 2003, n° 02-30.595). La Cour de cassation considère toutefois que ne peut pas être remise en cause par voie d'opposition à contrainte le bien fondé d'une décision de la CRA devenue définitive en l'absence de recours devant le TASS dans le délai de deux mois prévu à l'article R. 142-18 du code de la sécurité sociale (Cass. civ. 2, 16 novembre 2004, n° 03-13.578).

5.1. Les conditions de forme et de délais

5.1.1. Le débiteur peut former opposition à la contrainte en saisissant le tribunal compétent dans le délai de quinze jours à compter de sa signification

- soit par inscription au secrétariat du tribunal compétent dans le ressort duquel il est domicilié ;
- soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée au secrétariat du tribunal.

L'opposition doit être motivée, une copie de la contrainte contestée doit lui être jointe.

Le secrétariat du tribunal doit informer l'organisme créancier dans les huit jours de la réception de l'opposition.

La décision du tribunal, statuant sur opposition, est exécutoire de droit à titre provisoire.

Dès qu'il a connaissance de l'opposition, l'organisme créancier doit adresser au secrétariat du tribunal une copie de la contrainte, accompagnée d'une copie de la mise en demeure comportant le détail des sommes ayant servi de base à l'établissement de la contrainte, ainsi que l'avis de réception, par le débiteur, de la mise en demeure (art. R. 133-5 du code de la sécurité sociale).

5.1.2. Le tribunal compétent pour former opposition à la contrainte est

- le tribunal des affaires de sécurité sociale pour les litiges relatifs aux prestations à la charge des régimes obligatoires de sécurité sociale, à l'allocation de logement sociale, à l'allocation aux adultes handicapés, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, à l'allocation supplémentaire d'invalidité, au minimum vieillesse ;
- le tribunal administratif pour les litiges relatifs à l'aide personnalisée au logement ;
- le tribunal administratif pour les litiges relatifs au RSA.

5.2. Les effets de la contrainte

À défaut d'opposition du débiteur devant le tribunal compétent, la contrainte comporte tous les effets d'un jugement et confère le bénéfice de l'hypothèque judiciaire. L'hypothèque judiciaire est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation par un jugement (art. 2393 et 2397 du code civil). Le créancier bénéficiaire d'une hypothèque peut donc inscrire son droit sur tous les immeubles dont est propriétaire le débiteur.

En dehors de la saisie des biens immobiliers, l'organisme peut engager d'autres procédures d'exécution, notamment la saisie-attribution des comptes bancaires ou autres revenus et biens ou la saisie sur rémunérations.

5.3. L'opposition à exécution

Le débiteur peut toutefois contester devant le juge de l'exécution (qui est aux termes de l'article L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire le président du tribunal de grande instance) l'application du jugement devenu définitif résultant de la délivrance d'une contrainte (saisie-exécution, saisie-arrêt) dans les conditions prévues par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

6. Dispositions diverses

6.1. Non-recouvrement des indus inférieurs à un certain montant et admission en non-valeur

Les organismes de sécurité sociale ont l'obligation de mettre en œuvre l'ensemble des moyens pour recouvrer les sommes dues.

Toutefois, ils sont autorisés, aux termes des articles L. 133-3, D. 133-2 du code de la sécurité sociale et R. 351-22 du code de la construction et de l'habitation, à ne pas recouvrer les créances dont le montant est inférieur à 0,68 % du plafond de la sécurité sociale (20 € actuellement). Ce seuil est de 77 € pour les indus de RSA (art. R. 262-92 du code de l'action et des familles) et de RMI. L'appréciation de ce seuil de non-recouvrement se fera lors de la notification de l'indu.

Les organismes sont par ailleurs autorisés en cas d'impossibilité de recouvrer la créance, et en dépit des diligences exercées, à admettre en non-valeur les créances non prescrites selon les modalités définies par l'article D. 133-2-1 du CSS, soit en cas d'insolvabilité du débiteur, de disparition ou de décès du débiteur ne laissant aucun actif saisissable ou lorsque le montant de la créance (apprécié au moment de l'admission en non-valeur) est inférieur à un seuil fixé par arrêté (actuellement 80 €) dès lors que les frais de recouvrement contentieux de la créance atteignent ce montant.

La procédure d'admission en non-valeur pour les créances ne peut être engagée qu'après avoir mis en œuvre les procédures de recouvrement forcé.

Compte tenu des frais de gestion liés à la délivrance d'une contrainte, les organismes de sécurité sociale pourront ne pas y recourir lorsque le montant des indus à recouvrer est inférieur au seuil de l'admission en non-valeur des prestations.

6.2. Les dispositions particulières de l'article L. 355-3 du code de la sécurité sociale en ce qui concerne les prestations vieillesse et d'invalidité

L'article L. 355-3 du code de la sécurité sociale retient des dispositions particulières pour le recouvrement des indus de prestations vieillesse et d'invalidité en cas d'erreur de la caisse que les organismes devront respecter.

Cet article prévoit qu'en cas d'erreur de l'organisme débiteur de la prestation aucun remboursement de trop perçu ne peut être réclamé à un assujéti de bonne foi lorsque les ressources du bénéficiaire sont inférieures au montant limite pour l'attribution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Si les ressources de l'intéressé sont comprises entre ce plafond et le double de ce plafond, le remboursement ne peut être effectué d'office par prélèvement sur les prestations. Le cas de l'intéressé est soumis à la CRA qui accordera éventuellement la remise totale ou partielle de la dette et déterminera, le cas échéant, l'échelonnement du remboursement.

6.3. En cas de décès du redevable de l'indu

En cas de décès du débiteur, la dette peut être récupérée auprès du ou des héritiers de l'assuré si la succession a été acceptée (une contrainte peut être délivrée contre l'héritier). Les indus de RSA ne sont toutefois pas récupérables auprès des héritiers en application de l'article L. 262-49 du code de l'action sociale et des familles.

6.4. Date d'entrée en vigueur

La procédure de contrainte est applicable aux indus notifiés après le 23 août 2009 et aux indus en cours de recouvrement, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure de recouvrement forcé à la date du 23 août 2009. Pour les indus en cours de recouvrement, les dispositions de la présente circulaire s'appliquent à tous les actes de procédure à venir à compter du 23 août 2009. Ainsi, si l'organisme de sécurité sociale n'a pas transmis de mise en demeure ou d'avertissement au débiteur, il lui appartiendra, préalablement à la mise en œuvre de la procédure de contrainte, de lui adresser cette mise en demeure ou cet avertissement.

Les actions en justice engagées devant les juridictions compétentes avant le 23 août 2009 en vue d'obtenir un titre exécutoire ne doivent donc pas faire l'objet d'un désistement.

Pour le RSA, la procédure de contrainte est applicable aux indus notifiés à compter du 1^{er} janvier 2010 ainsi qu'à ceux en cours de recouvrement à cette date.

6.5. Suivi de la mesure

À des fins statistiques, les organismes de sécurité sociale adresseront, au mois de janvier de l'année $n + 1$, un bilan des actions de recouvrement menées en faisant apparaître, par prestations :

- le nombre de notifications d'indus en distinguant le mode de signification : lettre simple/lettre recommandée ;
- Le nombre de décisions ayant fait l'objet d'une saisine de la CRA ;
- le nombre de décisions de notification n'ayant fait l'objet ni de contestation, ni d'observations ;
- le nombre de décisions d'indus ayant fait l'objet d'une récupération sur prestations à échoir ;
- le nombre de décisions d'indus ayant fait l'objet d'un recouvrement amiable ;
- le nombre et le taux de décisions d'indus ayant fait l'objet d'un recouvrement par voie de contrainte en distinguant le mode de signification : huissier ou par lettre recommandée ;
- le nombre d'oppositions à contrainte.

Nous vous serions obligés de bien vouloir nous faire connaître les éventuelles difficultés que l'application de la présente circulaire pourrait susciter.

Pour les ministres et par délégation :
Le directeur de la sécurité sociale,
D. LIBAULT