

Cotisations. Répétition de l'indu. Point de départ de la prescription. Responsabilité des organismes de recouvrement

COUR DE CASSATION

(2^{ème} Chambre civile)

20 décembre 2007

Urssaf de Belfort-Montbéliard c./Société Alsacienne de Publications « L'Alsace »

Une cour d'appel a exactement déduit qu'un cotisant ayant eu la possibilité d'exercer une action n'avait pas été empêché d'agir, et que sa demande de remboursement de cotisations indûment réglée était prescrite. La divergence d'interprétation d'un texte tranchée ultérieurement par la Cour de cassation en faveur de celle défendue par les débiteurs des cotisations n'est pas constitutive d'une faute à la charge des organismes de recouvrement susceptible d'engager leur responsabilité à l'égard des cotisants.

Attendu, selon l'arrêt attaqué, qu'à la suite, d'une part, des décisions de la Cour de cassation ayant dit que l'abattement de 20 % prévu par l'arrêté du 26 mars 1987 au bénéfice des journalistes professionnels devait continuer à s'appliquer au calcul des cotisations dues au titre des accidents du travail, d'autre part, de l'instruction ministérielle étendant cette interprétation des textes à toutes les cotisations dé plafonnées et à toutes les entreprises entrant dans le champ d'application de l'arrêté du 26 mars 1987, la société Alsacienne de publications « L'Alsace » (la société) a demandé à l'Urssaf de Belfort-Montbéliard le remboursement d'une somme correspondant à l'application de cet abattement sur ses cotisations versées de 1991 à 2000 ;

Sur le moyen unique du pourvoi incident :

Attendu que la société fait grief à l'arrêt de déclarer prescrite son action en répétition de l'indu, alors, selon le moyen :

1°/ que la prescription ne court pas contre celui qui était dans l'ignorance légitime de son droit ; qu'en l'espèce, il résulte de l'arrêt que l'Urssaf en diffusant auprès des cotisants l'interprétation erronée retenue par le circulaire de la CNAMTS des dispositions de la loi du 23 janvier 1990, selon laquelle ce texte avait eu pour effet d'abroger l'abattement de 20 % sur l'assiette des cotisations dont bénéficiaient les employeurs pour l'emploi de journalistes professionnels, avait manqué à son obligation d'information et induit la société en erreur à ce sujet ; qu'en se bornant, pour dire que la société n'était pas dans l'impossibilité d'agir avant que l'Administration ne tire les conséquences des décisions de la Cour de cassation ayant démenti l'interprétation retenue par l'Urssaf, à relever que les dispositions de l'arrêté du 26 mars 1987 étaient parfaitement connues de la société pour avoir été appliquées sans difficulté par cette dernière avant diffusion de la circulaire CNAMTS précitée ; que compte tenu de l'absence d'effet normatif de cette dernière, rien n'empêchait la société de contester l'application faite de la loi du 23 janvier 1990 à son égard, sans rechercher, ainsi qu'elle y avait été invitée, si la société n'était pas dans l'ignorance légitime de l'inexactitude de l'interprétation diffusée par l'Urssaf et donc de l'existence de sa créance d'indu, la Cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, L. 243-6 du Code de la Sécurité sociale et 2251 du Code civil ;

2°/ que lorsque des cotisations de Sécurité sociale ont été indûment réglées sur la base d'une doctrine de l'Ur-

saf incompatible avec les textes applicables, la prescription de l'action en répétition de l'indu ne peut courir que du jour où l'Urssaf admet cette incompatibilité, l'existence de l'indu n'étant pas acquise précédemment ; qu'en l'espèce, la Cour d'appel a relevé que la CNAMTS et les Urssaf avaient considéré que l'abattement de 20 % sur l'assiette des cotisations dont bénéficiaient les employeurs pour l'emploi de journalistes professionnels aurait été supprimé, et que ce n'était que par note de l'ACOSS du 15 avril 2003, relayant une lettre du ministre des Affaires sociales du 30 octobre 2002, que cette doctrine avait été modifiée pour tirer les conséquences des décisions de la Cour de cassation l'ayant déclarée incompatible avec les textes applicables ; qu'il en résultait que la prescription de l'action en répétition de l'indu n'avait pu courir qu'à compter du 15 avril 2003 ; qu'en déclarant prescrite l'action en répétition de l'indu engagée par la société le 1^{er} avril 2004, la Cour d'appel a violé l'article L. 243-6 du Code de la Sécurité sociale ;

Mais attendu que l'arrêt retient que rien n'empêchait la société de contester l'application faite de ce texte à son égard par l'Urssaf devant les juridictions compétentes dans le délai de la loi, à compter du paiement des premières cotisations calculées selon le régime général et que c'était bien à l'initiative d'organismes de presse qui avaient maintenu l'abattement de 20 % et fait opposition aux contraintes qui leur avaient été délivrées que la Cour de cassation avait pu se prononcer par les arrêts des 14 mai 1998, 11 avril 2002 et 17 octobre 2002 pour trancher le point de droit qui lui était soumis concernant les cotisations accident du travail en la défaveur des organismes de recouvrement ;

Que de ces constatations et énonciations, la Cour d'appel a exactement déduit que la société, ayant la possibilité d'exercer une action, comme l'ont fait d'autres organismes de presse, n'était pas empêchée d'agir, et que la demande de remboursement formalisée le 1^{er} avril 2004 pour les cotisations acquittées antérieurement au 1^{er} janvier 2002 était prescrite ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Mais sur le moyen unique du pourvoi principal, pris en sa première branche :

Vu l'article 1382 du Code civil ;

Attendu que pour dire que l'Urssaf a commis une faute ayant causé un dommage à la société, l'arrêt retient que l'union de recouvrement, qui est tenue d'une obligation générale d'information à l'égard des cotisants et des assurés compte tenu de l'importance et de la complexité de la réglementation de Sécurité sociale, et qui avait fait une interprétation erronée des dispositions de la loi du 23 janvier 1990 en considérant que ce texte avait eu pour effet d'abroger les dispositions particulières de l'arrêté du 26 mars 1987, avait assuré auprès des cotisants concernés une large diffusion de la circulaire de la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés du 8 janvier 1991, ce qui était de nature à conforter en apparence sa position et induire en erreur les cotisants mal informés ; que cette interprétation inexacte des textes ayant été sanctionnée par la Cour de cassation, et le ministère des

Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ayant tiré les conséquences de cette jurisprudence, l'Urssaf avait manifestement commis une faute dans l'exercice de son devoir d'information ayant généré pour la société un préjudice direct en lui imposant d'acquiescer des cotisations qu'elle n'aurait pas dû régler ;

Qu'en statuant ainsi, alors que la divergence d'interprétation d'un texte tranchée ultérieurement par la Cour de cassation en faveur de celle défendue par les débiteurs des cotisations n'est pas constitutive d'une faute à la charge des organismes de recouvrement susceptible d'engager leur responsabilité à l'égard des cotisants, la Cour d'appel a violé le texte susvisé ;

Et vu l'article 627 du nouveau Code de procédure civile ;

Par ces motifs :

Casse et annule, mais seulement en ce qu'il a dit que l'Urssaf de Belfort-Montbéliard avait commis une faute et l'a condamnée à réparer le dommage causé à la société Alsacienne de publications « L'Alsace », l'arrêt rendu le 9 juin 2006, entre les parties, par la cour d'appel de Besançon ;

M. Gillet, prés. ; M. Hederer, rapp. ; M. Maynial, prem. av. gén.

[n° 1750, FS-P+B]

Observations

L'arrêt du 20 décembre 2007 a été rendu alors que la branche du recouvrement entend se mobiliser au service des cotisants, notamment par la mise en œuvre de prestations renforcées en matière de sécurisation juridique et d'accompagnement de ceux-ci (cf. convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 État/ACOSS).

Or, en adoptant une position particulièrement sévère à l'égard des cotisants s'agissant d'une part de la prescription applicable en matière de remboursement de cotisations indûment payées et d'autre part des conditions de l'engagement de la responsabilité d'une Urssaf, la Cour de cassation invite à constater que l'objectif de sécurité juridique des cotisants est loin d'être atteint.

1. Depuis un arrêté ministériel du 26 mars 1987, les agences ou entreprises de presse bénéficiaient d'un abattement de 20 % sur les taux de cotisations du régime général (article 1, de l'arrêté), dans la limite du plafond de Sécurité sociale (article 2, de l'arrêté), au titre de l'emploi de journalistes professionnels et assimilés au sens de l'article L. 311-3-16° du Code de la Sécurité sociale.

Une loi du 23 janvier 1990 ayant déplaçonné l'assiette des cotisations accidents de travail, la Caisse nationale d'assurance maladie en avait tiré comme conséquence, par une circulaire du 8 janvier 1991, que dès lors que l'abattement de 20 % prévu par l'arrêté de mars 1987 était applicable aux cotisations calculées dans la limite du plafond, la suppression de la notion de plafond par la loi de janvier 1990 entraînait automatiquement celle de l'abattement.

Malgré cette position « administrative » largement diffusée aux cotisants concernés, un certain nombre d'entreprises de presse (mais non la totalité) continuèrent à pratiquer l'abattement. À juste titre pour la Cour de cassation qui dès 1998, après avoir rappelé que la circulaire de la CNAV n'avait aucune valeur réglementaire, jugea que la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 qui avait supprimé le plafonnement de l'assiette des cotisations d'accident de travail n'avait pas pour autant abrogé l'article 1^{er} de l'arrêté du 26 mars 1987 qui posait le principe de l'abattement de 20 %, et ne pouvait, en conséquence, faire échec à l'application de celui-ci pour les journalistes professionnels (Cass. soc., 14 mai 1998, Bull. civ. V, n° 258). La Cour de cassation confirma cette position à deux reprises en 2002 (Cass. soc., 11 avril 2002, Bull. civ. V, n° 126, Cass. soc., 17 octobre 2002, n° 01.20106).

Ce n'est toutefois qu'en fin d'année 2002 qu'une nouvelle position « administrative » tira les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation en admettant que le déplaçonnement des cotisations accidents de travail n'avait pas mis en cause la pratique de l'abattement de 20 % (note de l'ACOSS du 15 avril 2003 relayant une lettre du ministre des Affaires sociales du 30 octobre 2002).

2. Dans l'espèce soumise à la Cour de cassation qui a donné lieu à l'arrêt du 20 décembre 2007, le cotisant fait

partie des entreprises de presse qui ont scrupuleusement respecté les « recommandations administratives » successives : de la CNAV dans un premier temps, en ne pratiquant plus l'abattement de 20 % puis, dans un second temps du ministère des Affaires sociales en présentant à l'Urssaf une demande de remboursement des cotisations indûment acquittées par lui.

L'Urssaf ne donne pas satisfaction au cotisant, lequel saisit les tribunaux. La cour d'appel de Besançon le déboute de son action en ce qui concerne sa demande formulée au titre de la répétition de l'indu au motif de la prescription prévue par l'article L. 243-6 du Code de la Sécurité sociale. Elle lui donne satisfaction sur sa demande de mise en cause de la responsabilité de l'organisme en jugeant que l'Urssaf a commis une faute ayant causé un dommage au cotisant en ne s'acquittant pas de son obligation générale d'information et en faisant une interprétation erronée des dispositions de la loi de janvier 1990.

C'est dans ce contexte qu'est rendu l'arrêt de la Cour de cassation du 20 décembre 2007 qui sur ces deux points donne entièrement satisfaction à l'Urssaf.

3. Conformément à l'article L. 243-6 du Code de la Sécurité sociale, les demandes de remboursement de cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales indûment versées par les cotisants se prescrivent par trois ans (ce délai était de deux ans avant la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004) à compter de la date à laquelle lesdites cotisations ont été acquittées.

Dans l'espèce soumise à la Cour de cassation la prescription (biennale à l'époque) s'opposait donc a priori à la demande de remboursement du cotisant formulée en avril 2004 au titre de cotisations acquittées de 1991 à 2000.

À l'appui de son pourvoi le cotisant faisait valoir que la prescription ne peut courir contre celui qui s'est trouvé dans l'impossibilité d'agir ou dans l'ignorance légitime et raisonnable de son droit. Or telle était bien la situation de l'entreprise de presse concernée puisque l'Urssaf en diffusant la position de la CNAV avait manqué à son obligation d'information en laissant les cotisants dans l'ignorance de l'inexactitude de l'interprétation diffusée jusqu'à ce qu'intervienne la nouvelle position diffusée par l'ACOSS le 15 avril 2003, qui constituait en conséquence le point de départ de la prescription.

Pour débouter le cotisant, la Cour de cassation relève que rien n'empêchait celui-ci de contester devant les juridictions, dans les délais légaux, l'application faite par l'Urssaf à son égard, des textes concernés comme l'avaient fait certains organismes de presse qui étaient d'ailleurs à l'origine des arrêts de la Cour de cassation de 1998 et 2002. Il en résultait que le cotisant n'avait pas été empêché d'agir et que sa demande de remboursement en date du 1^{er} avril 2004 était prescrite pour les cotisations acquittées avant le 1^{er} janvier 2002.

L'arrêt du 20 décembre 2007 est ainsi conforme à une jurisprudence constante de la Cour de cassation qui applique strictement la prescription même en présence de la mauvaise foi caractérisée de l'organisme de recouvrement (cf. Cass. soc. 28 juin 2001, Bull. civ. V n° 238, p. 190).

La jurisprudence admet toutefois que le point de départ de la prescription puisse être fixé à une date différente de celle prévue par l'article L. 243-6 du Code de la Sécurité sociale (c'est-à-dire de la date à laquelle les cotisations ont été acquittées) si un obstacle interdit au cotisant de formuler sa demande dans les délais légaux (cf. Cass. soc. 25 juin 1998 n° 96-21158).

Autrement formulé le principe est que la prescription court à compter du jour où celui contre lequel on l'invoque a pu valablement agir (Cass. civ. 2°, 20 juin 2007, arrêt n° 06-12516).

De manière assez paradoxale, compte tenu des actions menées par la Branche du recouvrement (cf. convention d'objectif et de gestion préc.) cette jurisprudence impose aux cotisants une extrême vigilance à l'égard des positions administratives qui interprètent les nombreux textes législatifs et réglementaires en matière de cotisations et prélèvements sociaux. Ceux des cotisants qui les appliquent rigoureusement ne sont nullement assurés, sauf s'ils disposent des moyens d'en effectuer l'analyse juridique, qu'elles sont respectueuses de la loi ou des dispositions réglementaires qu'elles commentent. Certaines de ces positions sont certes opposables aux organismes de recouvrement depuis l'ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 dans les conditions prévues par l'article L. 243-6-2 du Code de la Sécurité sociale. Cela ne règle pas le problème des cotisants qui apprennent trop tard que la position administrative qu'ils ont appliquée les a conduits à cotiser trop ou à tort, à l'égard desquels s'appliquera strictement la prescription de l'article L. 243-6. En effet l'ignorance ou la méconnaissance de la portée juridique d'une position administrative n'est pas pour la Cour de cassation un élément de nature à reporter le point de départ de la prescription !

4. Qu'en est-il alors de la responsabilité de l'organisme de recouvrement qui diffuse des informations qui se révèlent par la suite erronées ? Dans l'espèce soumise à la Cour de cassation, le cotisant avait mis en cause la responsabilité civile de l'Urssaf. À juste titre pour la cour de Besançon qui a estimé que l'Urssaf avait commis une faute dans son obligation générale d'information ayant causé un dommage au cotisant en assurant une large diffusion de la circulaire de la CNAM. Son arrêt est toutefois cassé au motif que la divergence d'interprétation d'un texte tranchée ultérieurement par la Cour de cassation en faveur de celle défendue par les débiteurs des cotisations n'est pas constitutive d'une faute à la charge des organismes de recouvrement susceptible d'engager leur responsabilité à l'égard des cotisants.

Il semble pourtant acquis que les organismes de Sécurité sociale ont le devoir de prendre toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés

et que le manquement à cette obligation est sanctionné par l'octroi de dommages-intérêts (cf. Cass. soc. 31 mai 2001, Bull. V, n° 201 p. 158, et Ph. Coursier, « L'obligation générale d'information mise à la charge des organismes de Sécurité sociale », JSL 2001, n° 77 ; G. Vachet, « L'obligation d'information des organismes de Sécurité sociale », Rev. Dr. sanit. soc., 1996, n° 3, p. 577). Par ailleurs une jurisprudence désormais constante pose pour principe, au visa de l'article 1382 du Code civil que l'organisme de Sécurité sociale qui, par sa faute, cause un préjudice est tenue de le réparer peu important que cette faute soit ou non grossière et que le préjudice soit ou non anormal (cf. Cass. soc. 17 octobre 1996, Bull. V, n° 328 p. 232).

Or pour la Cour de cassation une divergence d'interprétation d'un texte même tranchée ultérieurement par les tribunaux, n'est pas constitutive d'un manquement fautif à l'obligation générale d'information.

Il est vrai que pour juger différemment la Cour de cassation eut été dans l'obligation de constater que la position de la CNAM prise en 1991 était grossièrement erronée et par là même fautive, ce qui manifestement n'était pas le cas de manière aussi évidente.

En revanche, on peut être étonné que la Cour de cassation n'ait pas pris en considération le fait qu'elle s'était déjà prononcée en 1998 en faveur du maintien de la pratique de l'abattement de 20 % et que malgré cela l'Urssaf ait maintenu sa position initiale jusqu'à ce que soient rendus, en 2002, deux nouveaux arrêts de la Cour de cassation allant dans le même sens.

Si on peut concevoir qu'il y ait eu une divergence d'interprétation de la loi de 1990 entre Urssaf et cotisants avant l'arrêt rendu le 14 mai 1998 (préc.), il semble que cela devient discutable dès lors que la Cour de cassation a tranché cette divergence !

Dans cette perspective l'arrêt commenté nous semble poser un problème de principe sur la question du devoir d'information, donc de la responsabilité des organismes de Sécurité sociale, et plus encore sur la portée des arrêts de la Cour de cassation en cette matière. En effet deux interprétations d'ailleurs cumulatives se présentent. On peut imaginer que la Cour de cassation ait entendu signifier par son arrêt du 20 décembre 2007 que lorsqu'elle ne se prononce qu'une fois sur une question de fond (en 1998 sur le problème de droit concerné par l'espèce) elle n'a pas encore définitivement pris position sur la question qui lui était soumise (?) et qu'il convient d'attendre encore, partant de l'idée, peu juridique mais répandue en pratique selon laquelle il en est d'un premier arrêt de la Cour suprême comme du printemps : la première hirondelle comme le premier arrêt n'annoncent ni le printemps ni une jurisprudence pérenne et qu'il faut donc attendre une confirmation (voire plusieurs mais alors combien ? En l'occurrence deux arrêts confirmatifs en 2002 dans l'espèce soumise à la Cour de cassation) ? Faut-il entendre que le refus de donner suite à un arrêt (un seul ?) de la Haute Juridiction n'est pas fautif de la part d'un organisme de Sécurité sociale dans ses relations avec les cotisants ?

André DERUE