

ASSEMBLÉE NATIONALE

16 octobre 2019

PLFSS POUR 2020 - (N° 2296)

Commission	
Gouvernement	

Non soutenu

AMENDEMENT

N° 181

présenté par

M. Guy Bricout, Mme Auconie, M. Demilly, M. Naegelen et M. Zumkeller

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 14, insérer l'article suivant:**

Après l'article L. 243-7-1 A du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 243-7-1 B ainsi rédigé :

« Art. L. 243-7-1 B. – En cas de litige portant sur des cotisations de sécurité sociale, des majorations de retard, ou encore sur la contribution sociale généralisée, le cotisant est invité à se faire entendre, s'il en émet le souhait, devant la commission des recours, suivant des modalités fixées par décret.

« Les membres des commissions des recours suivent une formation initiale à l'exercice de leurs fonctions et une formation continue, prise en charge par les organismes de sécurité sociale suivant des modalités fixées par décret.

« En cas de litige portant sur des cotisations de sécurité sociale, des majorations de retard, ou encore sur la contribution sociale généralisée, la commission des recours a la faculté de faire appel, afin de l'éclairer dans ses décisions, à des personnes extérieures choisies pour leurs compétences dans le domaine concerné et suivant des modalités fixées par décret.

« En cas de saisine de la commission des recours, le cours des majorations de retard est suspendu jusqu'au moment où ladite commission a statué sur la réclamation du cotisant.

« La contestation de la mise en demeure, prévue à l'article L 244-2 dans le cadre du contentieux général de la sécurité sociale, suspend toute procédure en recouvrement des cotisations ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement traite de la commission de recours amiable (première étape dans le contentieux contre l'URSSAF). Cette commission constitue la première étape obligatoire du contentieux général de la sécurité sociale (V. CSS, art R 142-1). Comme l'a considéré le rapport Fouquet, « les commissions de recours amiables constituent un élément essentiel du dispositif des prélèvements obligatoires sociaux et les entreprises » (cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus. Rapport d'Olivier Fouquet. Juillet 2008. p.37).

L'appréciation portée sur ces commissions est différente suivant le type d'organismes concerné (CPAM - CARSAT - CAF). En effet, dans ces dernières entités, les commissions de recours amiable jouent un rôle social et humain qu'il ne faudrait pas sous-estimer. En revanche, le rôle de ces commissions semble beaucoup plus contesté dès lors qu'une contestation apparaît sur le fond d'un dossier et qu'un enjeu financier est en cause. Le rapport Fouquet précité le relevait en notant que « la procédure suivie est imparfaite et respecte peu les exigences du contradictoire » (rapport précité p.37). On notera, en effet, que la procédure est uniquement écrite et qu'il sera statué sur le dossier en l'absence du cotisant (contrairement à ce qui existe en matière fiscale où le contribuable est convoqué (V. liv. proc. fisc, art R 60-1 pour la Commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires - liv. proc. fisc, art R 59 B-1 pour la Commission départementale de conciliation).

On comprend, dans ces conditions, que la doctrine ait émis des propos parfois sévères sur cette institution. Ainsi, pour H.G. Bascou, « le législateur devrait abandonner cette phase qui n'a, comme seul intérêt, de permettre aux URSSAF, compte tenu de la lenteur des décisions, de demander aux cotisants, en cas de résultats défavorables, de plus importantes majorations de retard » (Droit et Patrimoine. Avril 1999, n° 70, p 33 s). De même, pour le conseiller à la Cour de Cassation, J. Favard, « la Commission de recours amiable a été créée dans le but d'éviter les contentieux. Pour cela, elle doit trancher les situations qui se présentent à elle de manière impartiale. Si elle ne remplit pas cette condition, elle ne pourra qu'être abandonnée » (V. Contrôle URSSAF : vers une charte du cotisant vérifié. colloque. Ass. Nat. 10 mars 1999, p 14).

Les propositions qui rejoignent celles formulées par les députés Bernard Gérard Gérard et Marc Goua (« Pour un nouveau mode de relations URSSAF / Entreprises » Avril 2015) sont les suivantes :

- Le terme commission « amiable » est inadapté. En effet, la définition du dictionnaire Larousse pour ce terme est : qui a lieu par voie de conciliation, par opposition à la voie contentieuse ; qui est fait de gré à gré, directement avec la personne concernée. Or, justement, nous sommes ici dans une voie contentieuse, sans que le cotisant ne soit présent lorsque son dossier est étudié. Nous proposons donc les termes plus neutres de « commission des recours »
- Il paraît indispensable que le cotisant, non seulement, puisse présenter des observations, mais qu'il puisse s'exprimer, s'il le souhaite.
- Il semble nécessaire d'introduire au sein de ces commissions, des personnes qualifiées eu égard à leur connaissance de la matière (experts comptables, avocats spécialisés en droit de la sécurité sociale, responsables sociaux d'entreprise...).

- Il est souhaitable que, durant cette phase, le cours des majorations de retard cesse de courir. En effet, il ne paraît pas logique, qu'un organisme de recouvrement, puisse pratiquement profiter de son propre retard à statuer.

- Enfin, il serait souhaitable de mettre fin à un imbroglio juridique en matière de recouvrement des cotisations. En effet, une URSSAF, dans le but d'accélérer la procédure, est-elle en droit de décerner une contrainte (contentieux du recouvrement) en cas de saisine préalable de la Commission de recours amiable par le débiteur (contentieux général) ? La réponse paraissait négative. Toutefois, faute de texte, la Cour de cassation a décidé l'inverse (Cass. soc. 31 mai 2001 pourvoi n° 99-14622 – Cass civ 2° 3 avril 2014. pourvoi n° 13-15136), obligeant ainsi le débiteur à mener deux actions de front. Il convient donc de mettre fin à cette étrangeté.