

Contentieux de la sécurité sociale

1188 Vers une audition de l'usager devant les commissions de recours amiable ?

Les décisions des commissions de recours amiable des organismes de sécurité sociale sont prises au terme d'une procédure contradictoire.

L'expiration du délai d'un mois de l'article R. 142-6 du Code de la sécurité sociale, qui autorise le justiciable dans le silence de la commission de recours amiable à se pourvoir devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, n'a pas pour effet de dessaisir la commission de recours amiable de la réclamation de l'intéressé.

Cass. 2^e civ., 12 févr. 2015, n° 14-11.398, F-P+B, M. N. c/ CAF de Paris et a. : JurisData n° 2015-002271

LA COUR – (...)

● Attendu, selon l'arrêt confirmatif attaqué (Paris, 17 janvier 2013), qu'à l'issue d'un contrôle, la caisse d'allocations familiales de Paris (la caisse) a suspendu, à compter du 2 mars 2007, les droits de M. N. au titre de l'allocation de logement sociale ; que M. N. a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale ;

Sur le premier moyen, pris en ses deux premières branches :

● Attendu que M. N. fait grief à l'arrêt de le débouter de son recours, alors, selon le moyen :

1° / que la caisse est tenue envers l'allocataire qui fait l'objet d'un contrôle défini par l'article L. 583-3 du Code de la sécurité sociale, d'un devoir d'information ayant pour effet de rendre la procédure de contrôle contradictoire ; que M. N. faisait valoir, au titre de l'irrégularité de la procédure ayant conduit à la décision litigieuse, que cette enquête avait abouti à un rapport dans lequel l'agent contrôleur concluait exclusivement à la suspension du revenu minimum d'insertion, d'où s'évinçait que cela ne pouvait régulièrement fonder la suspension de son allocation de logement sociale, puisqu'il n'avait pas pu régulièrement discuter de ce point sur la base d'un rapport n'abordant jamais la question de l'allocation de logement sociale ; qu'en se bornant, pour dire la procédure régulière, à relever que la caisse était également compétente pour instruire les demandes formées au titre de l'allocation de logement sociale et du revenu minimum d'insertion, la cour d'appel a statué par des motifs inopérants, et privé sa décision de base légale au regard des articles L. 114-9 et L. 583-3 du Code de la sécurité sociale, ensemble l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

2° / que la décision de la commission de recours amiable doit être motivée, ce qui implique qu'elle expose suffisamment les raisons de fait et de droit la fondant, en permettant au requérant de les appréhender et de les contester utilement devant le tribunal des affaires de sécurité sociale ; qu'en l'espèce, en affirmant que la décision de la commission de recours amiable du 9 juin 2008 rejetant la demande de M. N. était motivée, quand cette décision, qui se bornait à rappeler de manière lapidaire certains éléments du rapport d'enquête, n'exposait pas les raisons justifiant la suspension de son allocation, la cour d'appel a violé l'article R. 142-4 du Code de la sécurité sociale ;

● Mais attendu que l'arrêt retient, par motifs propres et adoptés, que, depuis 1999, la caisse versait une allocation de logement sociale à M. N. pour un appartement situé..., Paris 20^e ; que l'enquête a été diligentée à la suite d'un signalement de l'administration fiscale dans le cadre d'une demande de revenu minimum d'insertion formée par M. N. ; que ce dernier a refusé de se

prêter au contrôle ; qu'il a été procédé à son audition par la commission de recours amiable et qu'il a pu faire valoir ses observations ; que la décision de la commission de recours amiable a été prise par une motivation détaillée au terme d'une procédure contradictoire ;

● Que de ces constatations, procédant de son appréciation souveraine des éléments de fait et de preuve soumis aux débats, dont il ressortait que l'intéressé avait eu connaissance du rapport qu'il avait été en mesure de discuter, la cour d'appel a exactement déduit que la procédure n'était pas entachée d'irrégularité ;

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

Et sur le même moyen, pris en sa troisième branche :

● Attendu que M. N. fait le même grief à l'arrêt, alors, selon le moyen, que la commission de recours amiable doit rendre sa décision dans le mois de sa saisine ; qu'en l'espèce, en retenant la régularité de la procédure suivie devant cette commission, quand celle-ci n'avait pas respecté le délai s'imposant à elle, puisqu'elle avait statué le 9 juin 2008 sur un recours amiable adressé le 13 mai 2007, la cour d'appel a violé l'article R. 142-6 du Code de la sécurité sociale ;

● Mais attendu, selon l'article R. 142-6 du Code de la sécurité sociale, que lorsque la décision de la commission de recours amiable n'a pas été portée à la connaissance du requérant dans le délai d'un mois, celui-ci peut considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal des affaires de sécurité sociale ; que l'expiration de ce délai n'a pas pour effet de dessaisir la commission de recours amiable de la réclamation de l'intéressé ;

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

Sur le second moyen :

● Attendu que M. N. fait le même grief à l'arrêt, alors, selon le moyen :

1° / que la notion de résidence principale doit être entendue au sens du logement effectivement occupé au moins huit mois par an soit par le bénéficiaire, soit par son conjoint ou concubin sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure ; qu'en se bornant à constater que M. N. n'a pu apporter la preuve de la fixation de sa résidence principale, quand il lui appartenait simplement de rechercher si le logement du... était effectivement occupé au moins huit mois par an par M. N., la cour d'appel a violé l'article R. 831-1 du Code de la sécurité sociale ;

2° / que les ressources prises en considération pour le bénéfice de l'allocation de logement sociale s'entendent du total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ; qu'en se fondant néanmoins sur la possibilité hypothétique qu'aurait M. N. de louer un bien immobilier dont il est propriétaire pour être à l'abri du besoin, pour en déduire qu'il se trouvait privé par sa propre faute d'une source non négligeable de revenus et ne pouvait prétendre au bénéfice de l'allocation de logement sociale, la cour d'appel a violé l'article R. 831-6 du Code de la sécurité sociale ;

● Mais attendu que l'arrêt retient, par motifs propres et adoptés, que l'administration fiscale relevait que l'avis annuel d'imposition de M. N. lui était expédié à l'adresse déclarée pour le bénéfice de l'allocation litigieuse mais qu'il recevait, à une autre adresse,.... Paris 20^e, les avis d'impôts locaux pour un logement sis..., Paris 12^e ; que M. N. a reconnu être propriétaire de ce dernier et a déclaré ne pas le louer pour en conserver la disposition comme résidence secondaire ; que l'adresse de la...est celle où avait habité M. N. avec son fils et où réside encore la mère de l'enfant ; que M. N. n'a pas pu rapporter la preuve de sa résidence principale ;

• Qu'en l'état de ces constatations, procédant de son appréciation souveraine des éléments de fait et de preuve soumis aux débats, la cour d'appel, abstraction faite des motifs surabondants critiqués par la seconde branche du moyen, a exactement décidé que M. N. ne remplissait pas les conditions d'attribution de l'allocation de logement sociale ;

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

Par ces motifs :

• Rejette (...)

NOTE

L'arrêt reproduit révèle que la Cour de cassation encourage désormais la tenue d'un débat contradictoire devant les commissions de recours amiable des organismes de sécurité sociale. La solution enrichit la réflexion sur les recours administratifs préalables obligatoires (Cf. *Les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) : Doc. fr., 2008*. – V. aussi, B. Thavaud et S. Petit, *Le recours gracieux préalable en matière de sécurité sociale : www.courdecassation.fr*). Cette solution concerne l'ensemble des litiges soumis aux commissions de recours amiable des organismes de sécurité sociale.

Dans l'affaire tranchée le 12 février 2015 par la deuxième chambre civile, un justiciable contestait la régularité de la suspension de ses droits à l'allocation de logement social. Il soulignait que l'enquête diligentée par la caisse d'allocation familiale avait abouti à un rapport concluant exclusivement à la suspension du revenu minimum d'insertion. Le revenu minimum d'insertion n'est pas l'allocation de logement social. Ainsi le rapport n'abordait pas la question de la suspension de l'allocation litigieuse. Le requérant considérait que la suspension de son allocation de logement social était irrégulière car fondée sur un rapport qui ne l'envisageait pas. Cette omission rendait la suspension de l'allocation de logement social imprévisible et donc insusceptible de discussion en amont.

La Cour de cassation écarte ces critiques au motif qu'il a été procédé à l'audition de l'utilisateur du service public par la **commission de recours amiable** de la caisse d'allocations familiales. L'utilisateur a pu faire valoir ses observations et a eu connaissance du rapport devant la commission de recours amiable. La Cour de cassation conclut que la décision de la commission de recours amiable a été prise « par une motivation détaillée au terme d'une **procédure contradictoire** ».

La vérification par la Cour de cassation du caractère contradictoire de la procédure devant la commission de recours amiable d'un organisme de sécurité sociale est nouvelle. Jusqu'à présent, la jurisprudence de la Cour était toute autre. Elle refusait d'une manière générale de mettre en œuvre le principe du contradictoire devant les commissions de recours amiable. Elle avait ainsi affirmé que la commission de recours amiable d'une URSSAF n'était pas une juridiction mais une simple instance administrative qui n'entraîne pas dans le champ d'application de l'article 6, § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et n'était donc pas tenue d'entendre les requérants ou de leur communiquer l'intégralité des documents relatifs au contrôle (Cass. 2^e civ., 17 déc. 2009, n° 08-20.797 : *JurisData* n° 2009-050913). La cour jugeait même que si l'exigence de prééminence du droit ainsi que la notion de procès équitable s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire des litiges, ces principes ne s'appliquent qu'aux instances judiciaires pendantes et non aux recours gracieux introduits devant une commission dépourvue de tout caractère juridictionnel (Cass. 2^e civ., 6 avr. 2004, n° 02-30.698 : *JurisData* n° 2004-023209. – V. aussi, Cass. 2^e civ., 22 mars 2005, n° 03-30.683).

La deuxième chambre civile de la Cour de cassation s'oriente vers une meilleure gestion des contentieux avec l'introduction d'un débat

contradictoire devant les commissions de recours amiable sans pour autant faire de ces commissions des juridictions. L'examen des recours devant les commissions de recours amiable doit permettre un accord des parties. Or, un tel accord est impossible si l'utilisateur n'est même pas entendu et n'a pas accès au dossier examiné par la commission.

L'évolution qui se dessine est, sur le plan du droit, nécessaire. La saisine de la commission de recours amiable n'est pas optionnelle pour le justiciable (Cass. 2^e civ., 16 nov. 2004, n° 03-30.426). L'article R. 142-1 du Code de la sécurité sociale dispose que les réclamations formées contre les décisions prises par les organismes sont soumises à une telle commission. Elle doit être saisie à compter de la notification de la décision contre laquelle est formée une réclamation, généralement dans un délai de deux mois, à peine de forclusion (Cf. Cass. 2^e civ., 28 avr. 2011, n° 10-17.669. – Cass. 2^e civ., 12 févr. 2015, n° 14-11.721 : *JurisData* n° 2015-002367).

Non contestée dans les délais de l'article R. 142-18 du Code de la sécurité sociale (cas général : deux mois à compter de la date de la notification de la décision), la décision de la commission de recours amiable devient définitive, revêtue de l'autorité de la chose décidée (Cass. 2^e civ., 2 oct. 2008, n° 07-13.670 : *JurisData* n° 2008-045228). La Cour de cassation juge que reconnaître ainsi un caractère définitif à une décision non juridictionnelle n'est pas contraire aux dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cass. 2^e civ., 22 janv. 2009, n° 07-21.555 : *JurisData* n° 2009-046725).

La mise en œuvre d'un débat contradictoire devant les commissions de recours amiable des organismes de sécurité sociale est une évolution qui doit être saluée. Il n'est en effet pas certain que la limitation des droits processuels du justiciable devant la commission de recours amiable n'exposerait pas la France à une censure de la Cour de Strasbourg sur le fondement de l'article 6, § 1 de la convention. Ni le Code de la sécurité sociale, ni le Code de procédure civile ne font des commissions de recours amiables des « juridictions ». Pour autant, la procédure des commissions de recours amiable relève, à notre sens, du champ d'application de l'article 6, § 1.

La Cour de Strasbourg n'entend pas nécessairement par le terme « tribunal » une juridiction de type classique, intégrée aux structures judiciaires ordinaires du pays (CEDH, 28 juin 1984, n° 7819/77 et n° 7878/77, *Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*). Selon la Cour européenne des droits de l'homme, aux fins de la Convention, une autorité peut s'analyser en un « tribunal », au sens matériel du terme, lorsqu'il lui appartient de trancher, sur la base de normes de droit, avec plénitude de juridiction et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence (CEDH, 24 nov. 1994, n° 15287/89, *Beaumartin c/ France*). Or, les pouvoirs donnés aux commissions de recours amiables des organismes de sécurité sociale en font des « juridictions » en puissance au regard de cette jurisprudence. La commission de recours amiable tranche les « réclamations » qui lui sont soumises (Cf. CSS, art. R. 142-1). La compétence de décider est inhérente à la notion même de tribunal au sens de la convention (CEDH, 30 nov. 1987, n° 8950/80, *H. c/ Belgique*). En outre, un « tribunal » se distingue par son pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision rendue par une autorité administrative (CEDH, 23 oct. 1995, n° 15523/89, *Schmautzer c/ Autriche*). Là encore, une commission de recours amiable dispose de tels prérogatives. Enfin, le pouvoir de rendre une décision obligatoire ne pouvant être modifiée par une autorité non judiciaire au détriment d'une partie est inhérent à la notion même de « tribunal » (CEDH, 28 avr. 2009, n° 17214/05, n° 20329/05 et n° 42113/04, *Savino et a. c/ Italie*).

On ne pouvait constater la mise entre parenthèses de droits procéduraux par les commissions de recours amiable instituées par les articles R. 142-1 et suivants du Code de la sécurité sociale et se satis-