

L'exigence de « réponse motivée » confrontée au « copier/coller » de l'URSSAF

Issu de Bulletin Joly Travail - n°03 - page 40

Date de parution : 01/03/2021

Id : BJT114x7

Réf : BJT mars 2021, n° 114x7, p. 40

Auteur :

Quentin Chatelier, doctorant, juriste à Economie Avocats

Formalité substantielle du contrôle URSSAF, la « réponse motivée » aux observations du cotisant par l'organisme chargé du contrôle lui est imposée par l'article R. 243-59 du Code de la sécurité sociale. La solution rendue par la cour d'appel de Toulouse invite à opérer une distinction selon que le cotisant apporte, ou non, des éléments nouveaux suite à la réception de la lettre d'observations. Dans la positive, la pratique du « copier/coller » de la lettre d'observations ne serait pas conforme au principe du contradictoire.

CA Toulouse, 22 janv. 2021, n° [19/01530](#)

Extrait :

« [...] - sur le moyen de nullité du contrôle tiré de l'irrégularité de la réponse de l'inspecteur du recouvrement aux observations de la société :

Il résulte de l'article R. 243-59 III dernier alinéa du code de la sécurité sociale dans sa rédaction applicable que lorsque la personne contrôlée répond avant la fin du délai imparti (30 jours de la lettre d'observations), l'agent chargé du contrôle est tenu de répondre.

Chaque observation exprimée de manière circonstanciée par la personne contrôlée fait l'objet d'une réponse motivée et détaille par motif de redressement, les montants qui, le cas échéant, ne sont pas retenus et les redressements qui restent inchangés.

La société Socapdis expose avoir fait des observations par lettre du 4 novembre 2016 et soutient que la réponse apportée le 7 novembre par l'inspectrice du recouvrement sur le point n°5 est un copier-coller avec ses remarques contenues dans la lettre d'observations, ce qui ne lui a pas permis d'obtenir plus de précisions.

L'URSSAF réplique que le courrier de l'inspectrice du recouvrement reprend motif par motif les chefs de redressement, alors que l'observation de la société qui ne porte que sur le point n°5 ne faisait que reprendre par écrit les éléments déjà évoqués lors du contrôle.

Elle soutient qu'en l'absence d'éléments nouveaux la réponse apportée répond aux exigences posées par la législation applicable.

Il est exact que l'observation de société Socapdis formalisée par son courrier en date du 4 novembre 2016 porte exclusivement sur les deux séminaires retenus pour le chef de redressement n°5: "avantages en nature de voyage".

La cour constate que l'inspectrice du recouvrement a dans sa réponse en date du 7 novembre 2016 répondu précisément à l'argumentation développée par la société en reprenant certes l'argumentation développée dans la lettre d'observations mais qui constitue une réponse à partir des constatations effectuées lors du contrôle.

Le principe du contradictoire a bien été respecté dans le cadre de la procédure de contrôle et la réponse de l'URSSAF ne caractérise nullement une absence de réponse aux observations de la société, étant observé qu'il n'est pas allégué de grief.

Il s'ensuit que la procédure de contrôle est régulière et que ce moyen de nullité doit également être rejeté. [...] »

CA Toulouse, 22 janv. 2021, n° [19/01530](#)

La période contradictoire du contrôle URSSAF s'ouvre par l'envoi de la lettre d'observations au cotisant (CSS, art. L. 243-7-1, A). Elle constitue une source importante de contentieux. Au cours de celle-ci, l'organisme chargé du contrôle est soumis à plusieurs obligations. Nécessaires, ces garanties procédurales sont principalement fixées à [l'article R. 243-59 du Code de la sécurité sociale](#) Il y est notamment permis au cotisant de formuler des observations suite à la réception de la lettre d'observations, et imposé à l'URSSAF de répondre de manière « motivée » à celles-ci préalablement à l'envoi de la mise en demeure. La réponse ne constitue pas une nouvelle lettre d'observations ([Cass. 2^e civ., 3 juin 2010, n° 09-14934](#) ; [Cass. 2^e civ., 14 févr. 2019, n° 18-11429](#) ; [Cass. 2^e civ., 7 janv. 2021, n° 19-20230](#)), clôt la période contradictoire ([CSS, art. R. 243-59, III, al. 11](#)), et ne peut faire en tant que telle l'objet d'un recours ([Cass. 2^e civ., 14 févr. 2019, n° 17-27759](#)).

L'arrêt rendu par la cour d'appel de Toulouse en date du 22 janvier 2021 illustre cette exigence de motivation éloignée de certaines pratiques habituelles des agents chargés du contrôle. L'analyse des échanges entre le cotisant et l'URSSAF, ainsi que de leur temporalité, est en l'espèce éclairante. À l'issue d'un contrôle portant sur les trois années précédentes, l'URSSAF adressait au cotisant une lettre d'observations en date du 11 octobre 2016. Par courrier du 4 novembre 2016, le cotisant faisait parvenir ses observations à l'URSSAF sur l'un des points contrôlés. Trois jours plus tard, le 7 novembre 2016, l'agent chargé du contrôle envoyait sa propre réponse aux observations du cotisant. Celle-ci se résumait, selon le cotisant et sans qu'il ne soit démenti, à un « copier/coller » de la lettre d'observations sur le point litigieux. Dès lors, une fois reçue la mise en demeure en date du 5 décembre 2016, le cotisant contestait la procédure suivie en sollicitant notamment la « nullité du contrôle tiré de l'irrégularité de la réponse de l'inspecteur du recouvrement aux observations de la société ». Selon lui, la réponse à ses observations « ne lui [permettait] pas d'obtenir plus de précisions » et constituait un manquement de l'URSSAF.

Le litige était finalement porté devant la cour d'appel de Toulouse, après une décision implicite de rejet de la CRA (Commission de recours amiable) et un jugement favorable au cotisant du tribunal de grande instance de Cahors. La question de droit posée à la juridiction d'appel était la suivante : le fait pour l'URSSAF de « copier/coller » une partie de sa lettre d'observations pour répondre aux observations du cotisant est-il conforme à l'exigence de « réponse motivée » de l'article R. 243-59 (III, al. 10) du Code de la sécurité sociale ? Sa réponse positive ne doit pas tromper l'observateur. L'analyse du contexte réglementaire et jurisprudentiel, tout autant que des faits d'espèce, permet de comprendre que n'est pas prise dans l'arrêt commenté une position de principe. Se dégage la nécessité de distinguer selon que le cotisant apporte, ou non, des « éléments nouveaux » à la suite de la réception de

la lettre d'observations.

L'article R. 243-59, III (al. 10), du Code de la sécurité sociale est désormais explicite sur l'obligation de l'URSSAF : « lorsque la personne contrôlée répond avant la fin du délai imparti, l'agent chargé du contrôle est tenu de répondre. Chaque observation exprimée de manière circonstanciée par la personne contrôlée fait l'objet d'une réponse motivée. [...] ». Cela n'a pas toujours été le cas. Cette nouvelle rédaction est issue du [décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016](#) « relatif au renforcement des droits des cotisants ». Antérieurement, il était imposé à l'organisme de contrôle une simple obligation de « réponse », et ce, à compter de l'entrée en vigueur du [décret n° 2007-546 du 11 avril 2007](#). Ce dernier constituait la première étape réglementaire de l'obligation de respect du contradictoire par l'URSSAF à ce stade de la procédure de contrôle. Sa portée se révélait néanmoins décevante. Il était notamment regretté la validation par plusieurs cours d'appel de « non-réponses » (F. Taquet, « Formalisme du contrôle URSSAF », JCP E 2015, act. 258) ou de « réponses très lapidaires » (C. Willmann, « Contrôle d'assiette : formalisme et enjeux de la lettre d'observations », Lexbase hebdo, éd. sociale, n° 672, 13 oct. 2016) aux observations du cotisant par l'organisme chargé du contrôle. L'argument était simple : si la disposition légale imposait une réponse, elle ne prescrivait aucun contenu spécifique à celle-ci. Ainsi, de simples accusés de réception sans aucun contenu concret trouvait grâce aux yeux des juridictions (CA Paris, 27 nov. 2014, n° 12/11321 ; CA Paris, 6 févr. 2014, n° 12/09954 ; CA Paris, 13 mars 2014, n° 11/05312 ; CA Paris, 3 avr. 2014, n° 11/03983 ; CA Paris, 19 juin 2014, n° 12/10884 ; CA Colmar, 11 sept. 2014, n° 13/02367). Une cour d'appel soulignait, pour illustrer le respect du contradictoire, que l'URSSAF « répond avec précision à bon nombre des observations formulées » (CA Versailles, 1^{er} sept. 2016, n° 15/04011). La Cour de cassation, sans véritablement se positionner sur le fond, considérait la réponse de l'organisme chargé du contrôle comme « soumise à aucun formalisme » (Cass. 2^e civ., 12 mars 2015, n° 14-16019). Un autre arrêt (Cass. 2^e civ., 27 nov. 2014, n° 13-23320) démontrait son absence d'exigence (v. en ce sens V. Roulet, « Les motifs de contestation d'un contrôle », Lexbase hebdo, éd. sociale, n° 759, 25 oct. 2018). Finalement, la jurisprudence se montrait « plutôt souple » (D. Rigaud, « Réforme du contrôle Urssaf - Analyse critique », JCP S 2017, 329) vis-à-vis d'une pratique courante de l'URSSAF peu respectueuse du contradictoire. L'obligation imposée par la première intervention réglementaire était ainsi largement (v. néanmoins CA Aix-en-Provence, 14 mai 2013, n° 11/21715) perçue comme une simple formalité sans véritable consistance. Cela était regretté par plusieurs auteurs : « en validant des réponses des URSSAF au contenu insuffisant voire inexistant, la jurisprudence vide cette avancée de tout intérêt pratique » (F. Taquet, « Formalisme du contrôle URSSAF », JCP E 2015, act. 258 ; v. égal. J. Venel, « Renforcement des droits des cotisants par le décret du 8 juillet 2016 : quelles contreparties ? », JCP S 2017, 1010).

Dans ce contexte, intervient le décret du 8 juillet 2016. En contraignant l'URSSAF à une « réponse motivée », le Code de la sécurité sociale entend faire naître une « véritable procédure contradictoire » (P. Coursier, « Précisions concernant le droit à l'erreur vis-à-vis de l'URSSAF », JCP S 2019, act. 399). L'obligation de réponse aux observations du cotisant est désormais une « exigence à part entière » (J. Venel, « Les URSSAF aussi ont droit à l'erreur ! », JCP S 2017, 1292). Sa réception en pratique est encore incertaine, comme le démontre le recours constaté au « copier/coller ». Le nouveau texte va pourtant « plus loin » (J. Jacotot, Q. Frisoni, « URSSAF : contrôler moins pour redresser plus ? », SSL n° 1764, 10 avr. 2017) dans l'exigence vis-à-vis de l'URSSAF. Pour qu'un « débat [naïsse] entre le cotisant et l'agent chargé du contrôle » (CA Nancy, 17 nov. 2020, n° 20/00283), ce dernier doit à minima prendre la peine de véritablement répondre aux nouveaux arguments du premier. L'URSSAF en a parfaitement conscience. La « charte du cotisant contrôlé » le révèle : « l'agent chargé du contrôle est tenu de répondre à votre propre réponse. Il doit vous apporter des précisions motivées au regard de chaque observation exprimée de manière circonstanciée » (La charte du cotisant contrôlé, 2020, p. 19). Des cours d'appel vont déjà en ce sens, validant des réponses faites au cotisant en mentionnant explicitement la référence faite aux éléments nouveaux apportés par celui-ci (v. par ex. CA Versailles, 5 nov. 2020, n° 18/02987). Les espoirs placés en cette réforme (v. en ce sens J.-M. Nelly, « Réforme du contrôle URSSAF : aux tribunaux de transformer l'essai ! », SSL n° 1732, 18 juill. 2016 ; F. Wismer, J. de Calbiac, « Renforcement des droits des cotisants », JCP S 2016, act. 291 ; D. Rigaud, « Le contrôle URSSAF : bilan 2016 », JCP S 2017, 1104) pourraient ne pas être déçus.

L'arrêt commenté confirme ce sentiment. La cour d'appel de Toulouse ne prend pourtant pas de position tranchée. Elle se contente de constater très factuellement « que l'inspectrice du recouvrement a dans sa réponse [...] répondu précisément à l'argumentation développée par la société en reprenant certes l'argumentation développée dans la lettre d'observations mais qui constitue une réponse à partir des constatations effectuées lors du contrôle ». La formulation laisse perplexe : en aurait-il été autrement en présence « d'éléments nouveaux » apportés par le cotisant dans ses observations ? S'il est possible de le souhaiter, rien ne l'indique sans ambiguïté. Cela est regrettable, tant l'occasion de poser une solution de principe était offerte au juge. En revanche, l'URSSAF se montre plus explicite. Dans sa défense, elle distingue clairement selon que la réponse du cotisant à la lettre d'observations apporte, ou non, des « éléments nouveaux ». L'organisme de contrôle soutient la régularité de sa pratique du « copier/coller » de la sorte : « l'observation de la société [...] ne faisait que reprendre par écrit les éléments déjà évoqués lors du contrôle [...] en l'absence d'éléments nouveaux la réponse apportée répond aux exigences posées par la législation applicable ». Cette position est en adéquation avec l'article R. 243-59, III (al. 10), du Code de la sécurité sociale. Ce dernier impose une « réponse motivée » à chaque « observation exprimée de manière circonstanciée ». En l'absence d'éléments nouveaux, la reprise à l'identique de la lettre d'observations ne pose pas de difficultés au regard du respect du contradictoire. La situation est totalement différente lorsque le cotisant fait état de nouveaux arguments, voire de nouveaux éléments factuels. Si l'intervention réglementaire a un sens, l'URSSAF est tenue d'y répondre de manière motivée. Dans ce cas, la pratique du « copier/coller » n'est plus conforme à l'exigence de motivation et au respect des droits du cotisant.

La deuxième chambre civile de la Cour de cassation sera amenée à statuer sur cette question (v. en ce sens. G. Poirotte, L. Sanchez Brkic, « Le contrôle de l'application de la législation de Sécurité sociale par les employeurs du régime général », Lexbase hebdo, éd. Sociale, n° 697, 4 mai 2017). Elle pourrait légitimement prendre position en faveur de l'esprit, et de la lettre, du décret du 8 juillet 2016 : favoriser le contradictoire et imposer son respect à l'organisme de contrôle récalcitrant. L'objectif réglementaire était explicite : renforcer les « droits des cotisants ». Un arrêt récent invite à l'optimisme. L'article R. 146-2 du Code de la sécurité sociale impose à la commission mentionnée à l'article L. 114-17-1 de rendre un « avis motivé » au regard des objections de l'assuré. La deuxième chambre civile de la Cour de cassation annule un avis en constatant « [qu']il n'a jamais été répondu sur le fond aux objections de l'assurée » (Cass. 2^e civ., 22 oct. 2020, n° 18-25904). Transposée à l'article R. 243-59 du même code, cette solution imposera la plus grande sévérité à l'encontre de la pratique du « copier/coller » lorsque le cotisant apporte de nouveaux éléments à la suite de la réception de la lettre d'observations. Il ne pourra être considéré qu'il lui a été « répondu sur le fond ». Un autre arrêt paraît également aller en ce sens (Cass. 2^e civ., 28 nov. 2019, n° 18-20386). En l'espèce, une mise en demeure est annulée du fait que « l'inspecteur du recouvrement note les observations de la société, mais n'y répond pas ». Le juge social pourrait avoir renforcé sa vigilance sur le respect par l'URSSAF de son obligation de réponse aux observations du cotisant (v. encore Cass. 2^e civ., 8 oct. 2020, n° 19-16996). De la même manière, le juge fiscal affiche sa sévérité. Pour ce dernier, la pratique du « copier/coller » est incompatible avec l'exigence de motivation d'une réponse apportée au contribuable suite à ses observations : « l'administration [...] s'est bornée, s'agissant de la contestation de la quotité de l'impôt, à reprendre à l'identique les termes de la proposition de rectification sans faire état des observations des contribuables ni exposer, même sommairement, les raisons pour lesquelles elle entendait rejeter leur contestation sur ce point : [...] l'administration, à qui il suffisait d'ailleurs de relever cette absence de justificatifs, n'a pas suffisamment motivé sa réponse aux observations du contribuable » (CAA Versailles, 5 juill. 2016, n° 14VE01315 ; v. déjà CE, 22 févr. 2002, n° 214385).

La défaillance de l'URSSAF entraîne a minima la nullité de la mise en demeure. La deuxième chambre civile de la Cour de cassation le rappelle lorsque celui-ci n'a pas répondu au cotisant (Cass. 2^e civ., 28 nov. 2019, n° 18-20386 ; v. égal. CA Douai, 31 mai 2018, n° 16/01334). La sanction devrait être identique en l'absence de réponse « motivée ». L'organisme de contrôle dispose néanmoins, dans certaines situations, de la possibilité de régulariser la situation en adressant au cotisant une « réponse motivée » à ses observations suivie d'une seconde mise en demeure (rapp. Cass. 2^e civ., 6 juill. 2017, n° 16-19384 ; v. égal. CA Amiens, 12 janv. 2021, n° 19/06113) ; ou encore en adressant une seconde réponse aux observations du cotisant, cette fois motivée, avant de procéder à sa mise en demeure (rapp. Cass. 2^e civ., 12 nov. 2020, n° 19-20070). Si le juge social se montrait réticent à appliquer avec rigueur l'obligation de « réponse motivée », cela pourrait s'expliquer par une question d'opportunité. Soucieux de ne pas remettre en cause le paiement des cotisations et

contributions sociales, le juge s'éloignerait ainsi du Code de la sécurité sociale afin de préserver les finances publiques. Louable dans son principe, cette justification ne pourrait néanmoins convaincre. Le principe du contradictoire ne constitue pas une formalité décorative. Il garantit le droit des cotisants à bénéficier d'un contrôle (et d'un redressement) légitime et perçu comme tel.

En réalité, il appartient à l'URSSAF seule d'abandonner sa pratique du « copier-coller » lorsque le cotisant apporte des éléments nouveaux. À défaut, la nullité de la mise en demeure se justifierait pleinement. Au-delà, le risque d'annulation de l'ensemble de la procédure de contrôle est réel (v. en ce sens F. Taquet, « Contrôle URSSAF : de l'art de régulariser une procédure entachée d'irrégularité », JCP E 2017, 1458 ; pour une position plus nuancée : J. Venel, « Les URSSAF aussi ont droit à l'erreur ! », JCP S 2017, 1292). Cette sanction très stricte à l'encontre de l'organisme de contrôle s'applique déjà dans plusieurs situations, par exemple en cas d'absence de transmission d'une lettre d'observations (v. not. [Cass. soc., 12 déc. 1996, n° 95-12881](#) ; [Cass. soc., 28 oct. 1999, n° 96-15258](#) ; [Cass. soc., 23 mai 2002, n° 00-12791](#)) ou lorsque celle-ci n'invite pas le cotisant à présenter ses observations (v. not. [Cass. 2^e civ., 27 janv. 2004, n° 02-30706](#) ; [Cass. 2^e civ., 10 oct. 2013, n° 12-26586](#) ; [Cass. 2^e civ., 3 avr. 2014, n° 13-11516](#) ; [rapp. Cass. 2^e civ., 12 juill. 2006, n° 04-30844](#) ; [Cass. 2^e civ., 12 juill. 2012, n° 11-22895](#) ; [Cass. 2^e civ., 25 avr. 2013, n° 12-30049](#) ; [Cass. 2^e civ., 16 juin 2016, n° 15-20222](#)). Un manquement flagrant au principe du contradictoire la justifie. L'absence de « réponse motivée » de l'URSSAF aux observations du cotisant paraît faire partie de cette catégorie.

Une dernière précision apportée dans l'arrêt commenté interroge. Selon la cour d'appel de Toulouse, le cotisant n'alléguerait pas de grief, ce qui justifierait également le rejet de sa prétention. Les garanties procédurales de la période contradictoire constituent pourtant des « formalités substantielles » ([rapp. Cass. soc., 18 juill. 1996, n° 94-17174](#) ; [Cass. soc., 12 déc. 1996, n° 95-12881](#) ; [Cass. 2^e civ., 24 sept. 2020, n° 19-15110](#) ; v. sur ce sujet T. Tauran, « Les formalités substantielles imposées aux caisses de sécurité sociale », JCP S 2019, 1199) dont la méconnaissance aboutit à la nullité du redressement « sans que soit exigée la preuve d'un préjudice » (v. not. [Cass. 2^e civ., 10 juill. 2008, n° 07-18152](#) ; [Cass. 2^e civ., 3 avr. 2014, n° 13-11516](#) ; [rapp. Cass. 2^e civ., 4 mai 2016, n° 15-18188](#)). L'exigence de « réponse motivée » ne paraît pas pouvoir y faire exception, constituant également une « formalité substantielle » ([Cass. 2^e civ., 6 juill. 2017, n° 16-19384](#) ; [CA Paris, 5 juill. 2007, n° 05/00624](#) ; [rapp. Cass. 2^e civ., 10 oct. 2013, n° 12-26586](#) ; [Cass. 2^e civ., 17 sept. 2015, n° 14-22389](#) ; [Cass. 2^e civ., 28 nov. 2019, n° 18-20386](#) ; [Cass. 2^e civ., 15 mars 2018, n° 17-14748](#)).

Celle-ci doit être prise au sérieux et véritablement contraindre l'organisme de contrôle à l'échange suite à l'envoi de la lettre d'observations. La volonté du pouvoir réglementaire en ce sens ne fait aucun doute. Il appartient à la jurisprudence de lui donner vie en pratique. L'arrêt commenté constitue un premier pas encore insuffisant.

Issu de Bulletin Joly Travail - n°03 - page 40

Date de parution : 01/03/2021

Id : BJT114x7

Réf : BJT mars 2021, n° 114x7, p. 40

Auteur :

Quentin Chatelier, doctorant, juriste à Eonomie Avocats