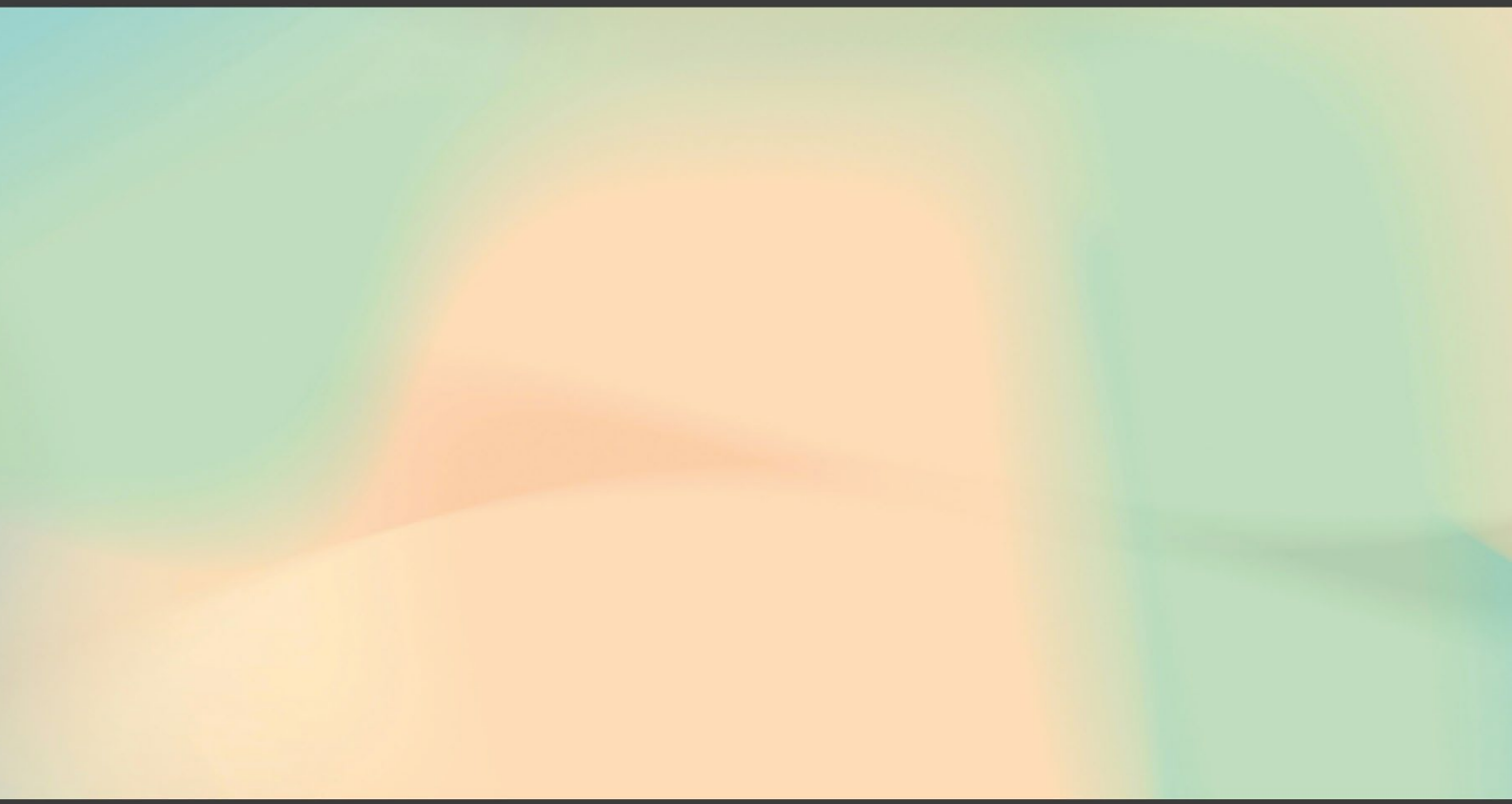
Les Cahiers de l'EDIEC

LE RECOUVREMENT FORCÉ À L'ÉTRANGER DES CRÉANCES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Actes de la journée de restitution des travaux de recherche

Lyon, 10 décembre 2024



Sous la direction scientifique de
Ludovic PAILLER et **Jessica ATTALI-COLAS**

Dans la même collection

Kiara NERI (dir.), *L'Utopie. Actes de la première Journée de l'EDIEC*, Lyon, Équipe de droit international, européen et comparé, collection « Les Cahier de l'EDIEC » [en ligne], n° 1, 2020, 96 p.

Kiara NERI (dir.), *Actes de la journée en hommage au professeur Stéphane Doumbé-Billé*, Lyon, Équipe de droit international, européen et comparé, collection « Les Cahiers de l'EDIEC » [en ligne], n° 2, 2020, 138 p.

Caroline CORNELLA, Pauline DE BILBAO et Rosalie LE MOING (dir.), The Handmaid's Tale *et le Droit international public - Actes du colloque du 16 septembre 2022,* Lyon, Équipe de droit international, européen et comparé, collection « Les Cahiers de l'EDIEC » [en ligne], n° 3, 2023, 215 p.

ISSN 2740-3688

Directeur de publication : Cyril NOURISSAT, Professeur de droit privé et sciences criminelles, Directeur de l'Équipe de droit international, européen et comparé (EDIEC – UR 4185)

Responsable d'édition : Lise BARAT-STRANIERI, Administratrice de l'EDIEC
Assistant d'édition : Yassine CHATTOUT, Assistant à la valorisation de la recherche de l'EDIEC

Équipe de droit international, européen et comparé

Adresse géographique : Université Jean-Moulin Lyon 3 – Faculté de droit – EDIEC, 15 quai Claude Bernard – 69007 Lyon

Adresse postale : Université Jean-Moulin Lyon 3 – Faculté de droit (Quais) – EDIEC
1C avenue des Frères Lumière CS 78242 – 69372 Lyon Cedex 08

Courriel : ediec@univ-lyon3.fr
Site web : http://ediec.univ-lyon3.fr
Réseaux sociaux : Facebook – LinkedIn – Twitter

Citation L. Pailler, J. Attali-Colas (dir.), *Le recouvrement forcé à l'étranger des créances de sécurité sociale – Actes de la journée de restitution des travaux de recherche,* Lyon, 10 décembre 2024, Équipe de droit international, européen et comparé, collection « Les Cahiers de l'EDIEC » [en ligne], n° 4, 2025, 45 p. [http://ediec.univ-lyon3.fr/publications/les-cahiers-de-lequipe-de-droit-international-europeen-et-compare/]

Illustration de couverture :  CC-BY-NC-ND

Le recouvrement forcé à l'étranger des créances de sécurité sociale

Actes de la journée de restitution des travaux de recherche
Lyon, 10 décembre 2024

Sous la direction de Ludovic PAILLER et Jessica ATTALI-COLAS

Les auteurs

Ludovic PAILLER
Professeur de droit privé et sciences criminelles
Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de droit – Équipe de droit international, européen et comparé (UR 4185) – Centre de Recherche en Droit International Privé (CREDIP)

Marylou FRANÇOISE
Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de droit – Équipe de droit international, européen et comparé (UR 4185) – Centre de Recherche en Droit International Privé (CREDIP)

Antoine PHILIPPON
Maître de conférences contractuel en droit privé et sciences criminelles
Université de Strasbourg – Faculté de droit – Laboratoire Droit, religion, entreprise et société (UMR DRES)

Jessica ATTALI-COLAS
Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de droit – Équipe de droit privé Louis Josserand – Centre de droit de la famille (CDF)

Remerciements

La présente recherche a été financée grâce à un **projet Bourgeon** (dispositif de soutien à l'amorçage de projets de recherche mis en place au sein de l'Université Jean Moulin Lyon 3) dont le porteur, Ludovic Pailler, a été lauréat. Que les membres de la Commission recherche de l'établissement trouvent dans ces quelques mots l'expression des sincères remerciements de l'équipe de recherche.

Sont ensuite à remercier Lise Barat-Stranieri et Yassine Chattout, en charge de la gestion administrative de l'Équipe de recherche en Droit International, Européen et Comparé (EDIEC) dans laquelle s'inscrit le Centre de Recherche sur le Droit International Privé (CREDIP). Leur appui administratif, organisationnel et logistique a été indispensable à la bonne réalisation de ce projet, sans omettre leur enthousiasme et convivialité communicatifs.

Enfin, sont également remerciés les membres de l'équipe de recherche, qui a contribué à la rédaction du présent. Elle était composée comme suit :

- **Ludovic Pailler**, professeur de droit privé et sciences criminelles, Université Jean Moulin Lyon 3 (co-porteur du projet) ;
- **Jessica Attali-Colas**, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Université Jean Moulin Lyon 3 (co-porteur du projet) ;
- **Antoine Philippon**, maître de conférences contractuel en droit privé et sciences criminelles, Université de Strasbourg (vacataire de recherche) ;
- **Xavier Aumeran**, professeur de droit privé et sciences criminelles, Université Jean Moulin Lyon 3 ;
- **Marylou Françoise**, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Université Jean Moulin Lyon 3 ;
- **Blandine de Clavière**, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Université Jean Moulin Lyon 3.

Sommaire

Les auteurs 5

Remerciements 7

Abréviations, sigles et acronymes 9

Ludovic PAILLER
Introduction 11

Marylou FRANÇOISE
L'exclusion du contentieux lié à la sécurité sociale du droit international privé européen 15

Ludovic PAILLER
La circulation des titres exécutoires des organismes de sécurité sociale : focale d'un interprivatiste sur la contrainte 24

Antoine PHILIPPON
Synthèse des réponses aux questionnaires 31

Jessica ATTALI-COLAS
Conclusion 38

Annexe 41

Abréviations, sigles et acronymes

Al.	Alinéa
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CLESS	Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Cons.	Considérant
comm.	Commentaire
Comp.	Comparer
JDE	Journal du droit européen
JDI	Journal du droit international – Clunet
Ibid.	*Ibidem*
loc. cit.	*Locus citato*
op. cit.	*Opere citato*
p.	Page
par ex.	Par exemple
pt.	Point
Règl.	Règlement
Rev. Crit. DIP	Revue critique de droit international privé
Rev. de jurisprudence Sociale	Revue de jurisprudence sociale

Rev. Lamy dr. des aff.	Revue Lamy Droit des affaires
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RINA	*Reference Implementation for a National Applications*
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
URSAAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
V.	Voir

Introduction

Ludovic PAILLER

1. « Le recouvrement forcé des créances de la sécurité sociale à l'étranger » est un projet de recherche original qui s'inscrit à la croisée de deux matières, le droit international privé et le droit de la sécurité sociale. Il a pour genèse des échanges informels avec les membres d'organismes de sécurité sociale. Ceux-ci ont permis de soulever d'emblée des difficultés juridiques et pratiques. Quoique le sujet puisse être qualifié de tête d'épingle, au regard des enjeux du recouvrement amiable et forcé en interne, son caractère inédit a convaincu de la nécessité d'y consacrer un véritable projet de recherche. Celui-ci a été porté par Jessica Attali-Colas, Maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles, et Ludovic Pailler, Professeur de droit privé et sciences criminelles.

2. Pour en revenir au sujet, le recouvrement de leurs créances (cotisations ou répétition de prestations) par les organismes de sécurité sociale est un enjeu majeur de leur équilibre financier ainsi que celui du système de sécurité sociale. Au-delà du recouvrement amiable, dont la réalité est difficile à établir, le recouvrement forcé, déjà difficile dans l'ordre interne, est rendu singulièrement complexe par le phénomène de la frontière. Que le titre créance prenne la forme d'une décision de justice ou d'un autre titre exécutoire, comme la contrainte, les difficultés juridiques et pratiques engendrées par la localisation à l'étranger du débiteur ou de ses actifs rendent le recouvrement particulièrement difficile, voire impossible.

3. Les difficultés de circulation transfrontière des décisions de justice ou des titres exécutoires non judiciaires dépassent la seule matière de la sécurité sociale. Cependant, elles sont croissantes à raison de la mobilité des personnes, qu'elles soient des travailleurs ou des retraités. Et la matière « sécurité sociale » a cette particularité de demeurer placée sous le sceau d'une souveraineté étatique particulièrement marquée et revendiquée.

Chaque État, même dans l'UE, est entièrement libre de mettre en place ou non un système de sécurité sociale et de l'organiser comme il l'entend.

4. Prenons trois exemples qui illustrent la réalité et la généralité de la question tout comme la diversité des situations. Premier exemple. Les allocations familiales sont des prestations qui sont versées sans condition de ressources mais sous conditions d'enfants à charge et de résidence sur le territoire français. Il n'est pas rare que les caisses d'allocations familiales s'aperçoivent, à la suite de contrôles, que si les enfants résident bien en France, le bénéficiaire des prestations, lui, réside à l'étranger. Deuxième exemple. Le revenu de solidarité active (RSA) est versé sous condition de résidence en France. Or, nombre de personnes perçoivent le RSA en résidant à l'étranger. Un influenceur a d'ailleurs avoué vivre aux États-Unis tout en percevant ce *minima* social. S'il est simple d'arrêter le versement du RSA après la détection de la fraude, la répétition de l'indu à l'étranger est une opération malaisée. Enfin, troisième exemple. Les conditions pour bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) ont été modifiées. Auparavant, il fallait résider 6 mois en France. Désormais, il faut y rester 9 mois[1]. Les personnes âgées qui ont une résidence secondaire à l'étranger et ont choisi d'y résider 6 mois dans l'année seront mécaniquement privées du bénéficie de l'ASPA, ce qui ne manquera d'entraîner des versements indus.

5. La principale difficulté du projet est son ampleur. D'une part, son ampleur matérielle. Il concerne à la fois la récupération des sommes indues en ce qui concerne les prestations et les sommes dues par le cotisant, à savoir les cotisations. Il doit s'appliquer aux différents risques de la sécurité sociale pour lesquels la question se pose (vieillesse, maladie, famille, accident et maladie professionnelle). Toutefois, cette diversité n'est pas un obstacle insurmontable dans la mesure où les titres exécutoires sont communs. D'autre part, son ampleur géographique. Considérant la localisation diverse des débiteurs, la recherche doit non seulement porter sur l'espace que constitue l'Union européenne, au regard des règles particulières qui s'y appliquent en matière de sécurité sociale comme de droit international privé. Mais elle doit encore inclure dans son assiette des États tiers, parmi ceux où sont principalement localisés les débiteurs ce qui emporte une diversité des droits à analyser. Cette contrainte obligera à scinder l'analyse. Une partie sera consacrée au droit de l'Union européenne. L'autre au recouvrement dans des États tiers.

6. Une fois ces éléments considérés, deux hypothèses de recherche ont été posées, avec en ligne de mire une question fondamentale, celle des fondements de la circulation d'un titre exécutoire dans une matière qui ne met pas en cause les seuls intérêts privés.
La première hypothèse porte sur le droit de l'Union européenne. Il y existe déjà une coordination des systèmes de sécurité sociale[2] qui se concentre sur

[1] Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.
[2] Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

la lutte contre la fraude à la sécurité sociale en matière de détachement. Il y existe également un système de droit international privé, qui met en œuvre un principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires mais exclut systématiquement les questions relevant du droit de la sécurité sociale[3] malgré l'extension constante de son champ d'application matériel. L'étude de cet état du droit doit permettre de vérifier les défaillances dans l'élaboration souhaitable d'une meilleure coordination des administrations européennes en charge de la sécurité sociale, *a minima*. Le projet doit encore permettre de questionner la reconnaissance mutuelle des titres exécutoires, tant ceux qui sont fongibles dans l'Union (décision de justice) que ceux en apparence propres à notre système juridique et que peuvent délivrer nos caisses de sécurité sociale (les contraintes).
La seconde hypothèse de recherche porte sur le droit des États tiers. Il s'agit de faire un état des lieux des conventions bilatérales existantes et de la teneur du droit des États tiers. Rendent-ils possible l'exécution forcée des décisions, par quels moyens ? L'objectif est de tirer du droit comparé des éléments propres à nourrir la réflexion générale sur les effets d'un titre exécutoire à l'étranger lorsque celui participe de la sauvegarde des intérêts de l'État dont il émane.

7. Les deux hypothèses n'ont pas pu être menées de front dans l'année d'amorçage du projet de recherche. La première a été privilégiée afin de mettre au jour les obstacles au recouvrement transfrontière des créances des caisses de sécurité sociale. Elle a l'ambition, à terme, d'identifier des moyens de lever les obstacles *lege lata* et les améliorations possibles, *de lege feranda*. Dès lors, le présent livrable n'est qu'une étape intermédiaire.

8. Cet amorçage de la recherche a été rendu possible par l'octroi d'un projet « Bourgeon » par la Commission recherche de l'Université Jean Moulin Lyon 3. Ce financement a permis de recruter un vacataire de recherche, Antoine Philippon, docteur en droit de l'Université Jean Moulin Lyon 3, que ses thèmes privilégiés prédisposaient particulièrement à contribuer à l'étude[4]. Il a également permis de réunir une équipe de recherche hydride car composée de spécialistes de droit de la protection sociale, d'une part, et de droit international privé, d'autre part, appartenant à deux équipes de recherche de l'Université Jean Moulin Lyon 3 (Équipe de droit international privé, européen et comparé ; Équipe Louis Josserand) : Xavier Aumeran, Professeur de droit privé et sciences criminelles ; Blandine de Clavière, Maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles ; Marylou Françoise, Maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles.

9. Considérant les enjeux pratiques de la recherche, les co-porteurs du projet de recherche ont entendu, d'emblée, lui donner une double dimension. La première est de facture classique et repose sur un travail de dépouillement des textes et de la jurisprudence, le cas échéant. La deuxième, sans être inédite, a consisté à associer les organismes de sécurité sociale pour disposer de données empiriques sur le sujet de recherche. Des questionnaires ont été

[3] Par ex., art.1.2, a, du règlement « Bruxelles I » refondu.
[4] *La coordination des systèmes de protection sociale à l'épreuve du droit français*, Lyon 3, 2023.

préparés par l'équipe de recherche aux fins de vérifier la réalité des verrous juridiques préalablement identifiés mais également de cartographier les difficultés pratiques qui ne pouvaient qu'être conjecturées à ce stade (compétence des personnels ; coût de formation au recouvrement à l'étranger ; maîtrise d'une langue étrangère ; opportunité du recouvrement au regard des sommes enjeux et frais à avancer ; etc). Le questionnaire établi est annexé au présent livrable. Les réponses apportées par les différents organismes, et les échanges auxquelles elles ont donné lieu sont particulièrement riches d'information sur le sujet en lui-même ainsi que sur le pilotage de la question à l'échelle de chaque organisme. Doivent être vivement remerciés, pour leur contribution et leur réactivité, nos interlocuteurs des organismes suivants : l'URSSAF Caisse nationale ; la Caisse nationale des allocations familiales ; la Caisse nationale d'Assurance maladie ; le Centre national des soins à l'étranger ; l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires ; le Centre national des firmes étrangères ; l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales Rhône Alpes ; la Caisse d'allocation familiale Rhône Alpes ; la Caisse primaire d'assurance maladie du Rhône ; la Caisse d'assurance retraite et santé au travail Rhône Alpes. Ces éléments ont été complétés par des échanges avec Étienne Pataut, Professeur de droit privé et sciences criminelles à l'Université Panthéon-Sorbonne, Jean-Claude Fillon, ancien haut fonctionnaire de la direction de la sécurité sociale ainsi qu'avec des représentants de la Direction des affaires communautaires et de la sécurité sociale et du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale.
Le silence des autres organismes sollicités ne doit pas être occulté à ce stade. Il n'est pas le fruit d'une résistance ou d'une réticence mais le signe que le sujet n'est pas au premier plan de leurs préoccupations, parce qu'il n'atteint pas un seuil critique suffisant (nombre de dossiers ; volume financier des dossiers concernés) pour donner lieu à une action pensée et construite en conséquence en leur sein.

10. Le financement obtenu a permis de financer une année de recherche, laquelle s'est close par un séminaire de restitution et de travail le 10 décembre 2024. Y ont été conviés l'ensemble des interlocuteurs précédemment indiqués. L'équipe de recherche a présenté les premiers résultats de ses travaux théoriques et empiriques avant d'engager une discussion avec les participants au séminaire. Ces échanges ne sont pas retranscrits mais ils ont enrichi et augmenté les restitutions opérées qui constituent le présent livrable.

11. Parce que l'année 2024 n'aura été qu'une année d'amorçage du projet, l'équipe de recherche entend poursuivre son travail en tentant d'obtenir un financement européen qui lui permettra de donner une dimension véritablement européenne à sa réalisation, par l'association d'universitaires et d'organismes de sécurité sociale venant d'autres États membres de l'Union comme d'institutions européennes intéressées. À suivre, donc.

L'exclusion du contentieux lié à la sécurité sociale du droit international privé européen

Marylou FRANÇOISE

1. L'interrogation initiale du projet relatif à l'exécution forcée des créances transfrontières en matière de sécurité sociale prend une dimension particulière lorsqu'elle intervient dans l'espace de l'Union européenne. Elle se traduit par une question d'apparence simple : les créances en matière de sécurité sociale entrent-elles dans le champ d'application des règlements de droit international privé européen ? Autrement dit, ces créances peuvent-elles bénéficier du traitement simplifié d'exécution mis en place dans le cadre la coopération judiciaire européenne en matière civile et commerciale ?

2. La volonté de créer un espace commun de justice civile s'est manifestée très tôt dans le processus de création des communautés, puis de l'Union européenne. Dès l'adoption de la convention intergouvernementale de Bruxelles en 1968[5], est prévue une reconnaissance systématique des décisions rendues par le juge d'un État membre dans tous les autres États membres[6]. La procédure d'exécution de la décision est simplifiée[7] et les actes authentiques exécutoires dans un État membre sont revêtus de la forme exécutoire dans tous les autres États membres, à moins d'être considérés comme contraire à l'ordre public de l'État de réception[8]. L'objectif poursuivi est la simplification des formalités imposées pour la reconnaissance des actes et des décisions d'un État à un autre afin de garantir[9], pour chaque individu, la constatation et l'exécution des droits individuels nés de ses relations juridiques transfrontières.

---

[5] Convention de Bruxelles de 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO n° L 299 du 31/12/1972 p. 32.
[6] Art. 26 de la Convention : « Les décisions rendues dans un État contractant sont reconnues dans les autres États contractants, sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure ».
[7] Art. 31 de la Convention.
[8] Art. 50 de la Convention.
[9] Art. 220 TCE, dernier alinéa.

3. Les traités d'Amsterdam[10] et de Lisbonne[11], par l'adoption de règlements européens, renforcent cet objectif en consacrant une véritable libre circulation des décisions et des actes au sein de l'Union. Le règlement « Bruxelles I » refondu du 12 décembre 2012 permet ainsi que les décisions et les actes rendus et produits sur le territoire d'un État membre en matière civile et commerciale soient reconnus et exécutés sans formalités dans les autres États membres[12]. Le règlement « Aliments » du 18 décembre 2008 permet, au même titre, qu'une décision rendue en matière d'obligations alimentaires par une juridiction européenne puisse être reconnue automatiquement dans les autres États membres et exécutée sur toute demande des parties intéressées[13]. Le règlement du 21 avril 2004 prévoit quant à lui la création d'un titre exécutoire européen, pour les créances incontestées[14]. Plus spécialement, il prévoit « l'établissement de normes minimales, (afin) d'assurer la libre circulation des décisions, des transactions judiciaires et des actes authentiques dans tous les États membres, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure intermédiaire dans l'État membre d'exécution préalablement à la reconnaissance et à l'exécution »[15]. Enfin, le règlement du 25 novembre 2020[16] prévoit un cadre commun relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires. Ce règlement a pour objectif « la simplification, la rationalisation et la numérisation des procédures afin d'encourager les particuliers et les entreprises à effectuer des transactions transfrontières, stimulant ainsi les échanges commerciaux au sein de l'Union »[17]. Pour résumer : l'objectif poursuivi par ces différents textes est d'assurer la libre circulation des décisions, des transactions judiciaires et des actes authentiques dans tous les États membres de l'Union européenne.

4. Admettre que les créances transfrontières de sécurité sociale puissent bénéficier de ces textes sur le territoire de l'Union européenne, c'est admettre que ces créances puissent être automatiquement reconnues d'un État membre à un autre et exécutées sans formalités particulières. La question de leur recouvrement serait de la sorte réglée, au moins lorsqu'elles interviennent sur le territoire de l'Union européenne. Pourtant, ces créances sont exclues des textes susmentionnés, en ce que la sécurité sociale n'entre pas dans le champ

[10] Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997.
[11] Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, entré en vigueur le 1er décembre 2009.
[12] Art. 36, 39 et 58 du règlement n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte).
[13] Art. 26 du règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires.
[14] Règl. (CE) n° 805/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées.
[15] Art. 1 du règlement.
[16] Règl. (UE) n° 2020/1784 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (signification ou notification des actes) (refonte).
[17] Cons. 3 du règlement.

de la matière civile et commerciale. Les créances transfrontières de sécurité sociale ne peuvent pas bénéficier du système de circulation des décisions mis en place par l'Union. Il convient de revenir sur cette exclusion de principe pour en comprendre la nature (**I**) et en identifier les critères d'application (**II**).

I. – Le principe de l'exclusion

5. L'exclusion de la sécurité sociale du champ d'application matériel des règlements européens de droit international privé est prévue par les textes eux-mêmes (A). Cette exclusion de principe se justifie sans véritable résistance (B).

A. – *La consécration de l'exclusion*

6. L'exclusion par les textes. Le principe apparaît être celui de l'exclusion du contentieux de la sécurité sociale des règlements européens de droit international privé. Ces derniers excluent, tantôt expressément tantôt tacitement, la matière de sécurité sociale de leur champ d'application matériel. À titre d'illustration, la matière était déjà expressément exclue de la convention de Bruxelles de 1968 par son article 1-3 : « La présente Convention s'applique en matière civile et commerciale et quelle que soit la nature de la juridiction. Sont exclus de son application : la sécurité sociale ». Le rapport Jenard, qui accompagnait l'adoption de la convention, ajoutait que les dispositions relatives à la reconnaissance et à l'exécution des décisions ne s'appliquaient pas davantage à la sécurité sociale[18]. Cette exclusion a été conservée dans le règlement « Bruxelles I » de 2000[19] et dans la refonte de 2012, dans les versions successives de l'article 1-2 *littera* c, en précisant qu'est exclue de son application « la sécurité sociale ». Cette précision quant à l'applicabilité matérielle du texte se retrouve également dans le règlement portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées de 2004 lequel exclut la matière à son article 1 paragraphe 2 *littera* c.

7. Il n'a été prévu aucune exclusion expresse dans les règlements « Rome I » sur la loi applicable en matière contractuelle[20] et « Rome II » sur la loi applicable en matière délictuelle[21]. Le considérant 7 des textes impose toutefois une interprétation cohérente de leur champ d'application matériel avec le règlement Bruxelles I et, par extension, le règlement Bruxelles I refondu. Par analogie donc, le contentieux de la sécurité sociale devrait également en être exclu. Concernant le règlement relatif à la signification du 25 novembre 2020, aucune mention n'écarte expressément les créances de

[18] Rapport de M. P. JENARD sur la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, p. 44.
[19] Règl. (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.
[20] Règl/ (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.
[21] Règl. Rome II (CE) n° 864/2007 du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles.

sécurité sociale, pas plus que ne le faisaient ces deux prédécesseurs[22]. Il vise toutefois les actes dont la transmission est nécessaire à l'exercice d'un droit relevant de la matière civile et commerciale[23]. Or, le contentieux de la sécurité sociale semble devoir se définir par l'exclusion de la matière civile et commerciale.

B. – *La justification de l'exclusion*

8. L'exclusion de la matière civile et commerciale. Parmi les justifications apportées de l'éviction de la sécurité sociale des règlements européens mentionnés, la première tient de la qualification de la matière civile et commerciale et de son rejet par nature des situations impliquant la sécurité sociale. Pour rappel, la matière civile et commerciale est une notion autonome de l'Union européenne laquelle a été définie pour la première fois en 1976 comme toute situation dans laquelle aucune puissance publique n'exercerait ses prérogatives de puissance publique[24]. Précisée à plusieurs reprises depuis, la Cour de justice rappelle que la notion doit être interprétée au regard de l'objectif du règlement applicable et tenir compte des « éléments qui caractérisent la nature des rapports juridiques entre les parties au litige ou l'objet de celui-ci »[25]. Les règlements adoptés en droit international privé ne définissent pas la sécurité sociale. Selon le rapport Jenard[26], la sécurité sociale s'exclut toutefois naturellement de la matière civile et commerciale car elle se rattache, pleinement ou en partie, à la matière publique dans une majorité des États membres[27]. Le contentieux y relève à ce titre de la compétence des juridictions administratives. En France, la sécurité sociale est fondamentalement conçue comme un service public[28] dont l'objet est de procurer à l'individu victime d'un risque social un revenu de remplacement de ses gains disparus. Le contentieux est pour autant traité, depuis la loi portant réforme de la justice du XXIe siècle[29], par les magistrats du pôle social au sein du Tribunal judiciaire. L'ambivalence de la matière et la divergence plus générale de sa nature dans les États membres justifient son exclusion de principe de la matière civile et commerciale.

---

[22] Le règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil et le règlement n° 1393/2007 du Parlement et du Conseil du 13 novembre 2007.
[23] Art. 1-1 du règlement n° 2020/1784.
[24] CJCE, 14 décembre 1976, *Eurocontrol*, C- 29/76 : *Rev. Crit. DIP*, 1977.776, G. DROZ ; *JDI*, 1977.707, A. HUET.
[25] CJUE, 23 octobre 2014, *FlyLAL-Lithuanian Airlines AS*, C-302/13, pt 26 : *Procédures*, 2015.42, C. NOURISSAT ; *Rev. Lamy dr. des aff.*, 2016.33, C. REYDELLET ; *E.* 2014.38, L. IDOT. V. également : CJUE, 22 octobre 2015, *Aannemingsbedrijf Aertssen NV*, C-523/14 : *Procédures*, 2016.26, C. NOURISSAT ; *E.* 2015.48, L. IDOT ; CJUE, 9 mars 2017, *Pula Parking*, C-551/15 : *Procédures*, 2015.36, C. NOURISSAT.
[26] Rapport de M. P. JENARD sur la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, p. 13.
[27] Selon l'étude de la physionomie actuelle de la sécurité sociale dans les pays de la Communauté économique européenne, série politique sociale 3.1962. Services des publications des Communautés européennes 8058/1/IX/1962.5.
[28] P. MAYER, « Le rôle du droit public en droit international privé », *RIDC*, 1968, p. 467.
[29] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016.

9. Une distinction de méthodes. Parallèlement à la nature fondamentalement publique du contentieux de sécurité sociale, le rapport Jenard[30], puis la doctrine[31], ont relevé une distinction de méthodes entre celle adoptée en matière de sécurité sociale et celle du droit international privé traditionnel. Pour rappel, les règles de droit international privé ont pour objet l'articulation des systèmes juridiques dans une situation de droit privé présentant un ou plusieurs éléments d'extranéité. Pour ce faire, la règle de conflit de lois associe au rapport de droit en cause une législation nationale, grâce à un critère de rattachement. L'autorité nationale, ayant vérifié sa compétence, est ainsi susceptible de mettre en œuvre un droit étranger.

10. La sécurité sociale soulève un problème différent. Il ne s'agit pas de s'interroger sur la loi nationale applicable à une situation donnée. En effet, les organismes nationaux de sécurité sociale ne peuvent appliquer que leur propre loi étatique, l'application de la loi étrangère étant réservée aux organismes étrangers. Il n'existe pas à proprement parler de conflit entre plusieurs systèmes législatifs. En France par exemple, la question porte essentiellement sur la détermination du champ d'application de la loi française, par les seules autorités françaises[32]. En cela, le contentieux en matière de sécurité sociale se rapproche de la matière fiscale et de la matière pénale, lesquelles sont également exclues des règlements européens susmentionnés[33]. Les aspects internationaux de la sécurité sociale n'en sont pas pour autant gommés. Au contraire, lorsque la sécurité sociale prend une dimension internationale, la question se pose de la coordination des régimes de protection sociale développés par chacun des États. La prise en compte des législations étrangères vise toutefois un objectif particulier : éviter la double intervention étatique et l'absence cumulée d'intervention. La spécificité de la matière justifie l'adoption de règles particulières.

11. La création de règles spéciales. Le rapport Jenard expose un dernier argument en faveur de l'exclusion de la sécurité sociale du champ d'application des règlements européens de droit international privé : la création d'un cadre législatif dédié à la matière. Selon le rapport de 1968, il s'agissait en effet « de laisser se développer, de façon autonome, les travaux en cours au sein de la Communauté économique européenne […] et d'éviter les chevauchements entre la convention et les accords déjà conclus en matière de sécurité sociale (…) ». Sur le fondement de l'article 48 TFUE, trois règlements se sont succédé pour régir la sécurité sociale des travailleurs migrants, chacun étant complété par un règlement en fixant les modalités d'application. Ces instruments trouvent leur source dans l'exercice de la liberté de circulation des travailleurs. L'idée est que, pour assurer une bonne

[30] Rapport de M. P. JENARD sur la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, *op. cit*., p. 12, lequel précise que la compétence judiciaire coïncide avec la compétence législative.
[31] C. FREYRIA, « Sécurité sociale et droit international privé », *Rev. Crit. DIP*, 1956, p. 409 ; E. PATAUT, « Territorialité et coordination en droit international privé : L'exemple de la sécurité sociale », *in Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre Mayer*, LGDJ 2015, p. 663 et références citées.
[32] E. PATAUT, « Territorialité et coordination en droit international privé : L'exemple de la sécurité sociale », *op. cit*., p. 663.
[33] V. par ex. art. 1-1 du règlement n° 1215/2012.

fluidité de la circulation des travailleurs, les droits nationaux de la sécurité sociale doivent être coordonnés[34]. Cette règlementation européenne est composée aujourd'hui du règlement n° 884/2003 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale[35] et de son règlement d'application du 16 septembre 2009[36]. Ils reposent sur quatre principes directeurs[37] : la coordination des législations nationales en désignant le droit national applicable grâce à des critères de rattachement uniformes[38] ; la déterritorialisation des législations nationales afin que chaque loi nationale soit rendue applicable en dehors de son territoire, pour que la protection sociale du migrant soit assurée à l'intérieur de l'Union européenne[39] ; le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité[40] et la collaboration des institutions nationales[41].

12. Selon la Cour de justice, cet ensemble de règles uniformes est un système complet en ce qu'il permet, dans toutes les situations, de déterminer la loi applicable[42]. En effet, selon l'article 2 du règlement n° 883/2004, ce régime bénéficie aux ressortissants des États membres, aux réfugiés résidant dans un État membre ainsi qu'aux membres de leur famille. Également, le règlement (UE) n° 1231/2010 du 24 novembre 2010 permet d'étendre le régime du règlement n° 883/2004 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité. Selon l'article 3, il a vocation à couvrir une pluralité de prestations, telle que la prestation de maladie ou de maternité et paternité[43]. Cette large couverture, combinée à la particularité de la sécurité sociale tant sur les contours de sa notion que sur sa méthode, justifie que la matière soit exclue des règlements de droit international privé et de fait, du régime de circulation des créances. L'exclusion n'est pourtant pas générale. Elle est en effet conditionnée à certains critères développés par la jurisprudence.

II. – Les critères de l'exclusion

13. Il convient de constater que toutes les actions relatives au contentieux de la sécurité sociale ne sont pas systématiquement exclues des instruments européens de droit international privé. En ce sens, la Cour de justice a pu

[34] Cons. 1, préambule du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale
[35] Règl. (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, *op. cit*.
[36] Règl. (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.
[37] P. RODIÈRE, « Sécurité sociale », *RDI*, avril 2019, § 129 et s.
[38] Cons. 4 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, *op. cit*.
[39] Cons. 7.
[40] Cons. 8.
[41] Cons. 38.
[42] CJCE, 12 juin 1986, *Ten Holder*, C-302/84, pt 21, et CJCE, 10 juillet 1986, *Luitjen*, C-60/85, pt 14.
[43] Liste complète des prestations visées : « de maladie, de maternité et de paternité, d'invalidité, de vieillesse, de survivant, en cas d'accident du travail, prestations de chômage, de préretraite, familiales et les allocations de décès ».

admettre l'application de ces textes à certaines actions intentées par les organismes de sécurité sociale. Elle dégage deux séries de critères cumulatifs permettant de préciser le champ d'application des règlements de droit international privé au contentieux de la sécurité sociale[44] : un critère d'ordre procédural relatif aux modalités d'exercice de l'action (A), un critère d'ordre substantiel relatif aux fondements de l'action (B).

A. – *Les modalités d'exercice de l'action*

14. L'application des règles de procédure civile. Afin d'évaluer si un litige relevant de la sécurité sociale, ou impliquant un organisme de sécurité sociale, peut dépendre des règlements européens de droit international privé, il convient de s'intéresser dans un premier temps aux modalités d'exercice de l'action. Ce constat est dégagé par la Cour de justice dans l'arrêt *Baten* de 2002[45]. En l'espèce, la Cour devait statuer sur la nature d'une action récursoire par laquelle un organisme public poursuivait, auprès d'une personne de droit privé, le recouvrement de sommes qu'il avait versées au titre d'aide sociale au conjoint divorcé et à l'enfant en cause. L'enjeu était l'application de la convention de Bruxelles de 1968 pour déterminer la compétence de la juridiction de renvoi, et en particulier la notion de « matière civile » constituant son champ d'application matériel. Pour y répondre, la Cour se fonde notamment sur les modalités d'exercice de l'action et retient que l'action d'un organisme de sécurité sociale peut dépendre des règles de compétence de ladite convention si elle est portée « devant les juridictions civiles et qu'elle obéit aux règles de la procédure civile »[46]. Elle considère en l'espèce que l'organisme de sécurité sociale subrogé dans les droits du créancier qui agit contre le débiteur d'aliments est comparable à celle d'un particulier. Le rapport Jenard retient une solution similaire. Les procédures judiciaires engagées par des organismes de sécurité sociale contre des tiers, par exemple contre le responsable d'un dommage, au titre des droits dans lesquels ils sont subrogés en vertu de la loi, devraient être soumises à la convention de Bruxelles[47]. Le rapport ajoute également que l'exclusion de la sécurité sociale de la convention de Bruxelles ne joue que si elle concerne la demande principale. Elle entre *a contrario* dans son champ d'application dès lors qu'elle est soumise « incidemment au juge à titre principiel ou préalable »[48]. L'attention n'est pas tant portée sur la qualité des parties, mais sur les modalités d'exercice de l'action, principale ou incidente, lesquelles doivent dépendre des règles de la procédure civile.

15. Solution constante. Cette position est maintenue depuis. Ainsi, en 2009, la Cour de justice retient l'application du règlement « Bruxelles I » pour l'action récursoire de l'organisme de sécurité sociale à l'encontre de l'assureur de la personne prétendument responsable de l'accident de la

[44] CJUE, 14 novembre 2002, *Luc Baten,* C-271/00 : *Rev. de jurisprudence Sociale*, 2003.102, J.-P. LHERNOULD ; *RTDE* 2003.529, P. RODIÈRE.
[45] *Ibid*.
[46] *Ibid*, pt 33.
[47] Rapport de M. P. JENARD sur la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, *op. cit*., p. 14.
[48] *Ibid*, p. 11.

circulation à l'origine du dommage[49]. Bien que la Cour refuse le bénéfice des dispositions protectrices de l'assuré à l'organisme ne pouvant pas être considéré comme une partie faible au regard des objectifs du règlement, l'application dudit règlement à une action portée par un organisme de sécurité sociale ne fait pas débat. Dans un arrêt de 2020, la Cour de justice retient également qu'un organisme public qui poursuit, par la voie d'une action récursoire, le recouvrement de sommes versées à titre d'aliments à un créancier d'aliments, dans les droits duquel il est subrogé à l'égard du débiteur d'aliments, peut se prévaloir de l'application des dispositions du règlement européen n° 4/2009[50].

16. L'action exercée par l'organisme de sécurité sociale doit dépendre des règles de procédure civile et être portée devant les juridictions civiles pour relever de la matière civile et commerciale et bénéficier des dispositions des règlements européens de droit international privé. Tel est le cas d'une action récursoire lorsque l'organisme est subrogé dans les droits d'un particulier. Mais cette condition d'ordre procédural est couplée d'une condition substantielle.

B. – *Les fondements de l'action*

17. Le droit civil comme base légale. La Cour de justice prévoit également, dans son arrêt *Baten*, que l'action intentée par un organisme de sécurité sociale puisse être rattachée à la matière civile et commerciale si elle trouve sa base légale dans les règles de droit civil[51]. Ce qui était le cas d'espèce, l'action relevant du code civil néerlandais. Elle admet également, en 2004, que la convention de Bruxelles puisse être invoquée par « un organisme de droit public qui poursuit, par la voie d'une action récursoire, le recouvrement de sommes qu'il a versées à titre d'aides à la formation (…) à un créancier d'aliments dans les droits duquel il est subrogé à l'égard du débiteur d'aliments »[52]. La subrogation légale de l'espèce était régie par le droit civil.

18. La nature de la prestation. Ce critère tenant au fondement de l'action a été par la suite complété d'un autre critère relatif à la nature de la prestation en cause. La Cour retient en effet que la notion de sécurité sociale doit être interprétée de manière autonome et correspondre aux risques listés par l'article 3 paragraphe 1 du règlement n° 883/2004 relatif à son champ d'application matériel. Dès lors, l'application des règlements européens de droit international privé à l'action intentée par un organisme social dépend de l'exclusion de la prestation du champ matériel du règlement n° 883/2004. En 2019, elle rappelle qu'une « prestation peut être considérée comme étant une prestation de sécurité sociale dans la mesure où elle est octroyée aux bénéficiaires en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire

[49] CJUE, 17 septembre 2009, *Vorarlberger Gebietskrankenkasse*, C-347/08 : *E*. 2009.29, L. IDOT.
[50] CJUE, 17 septembre 2020, *Landkreis Harburg*, C-540/19 : *RTDE*, 2021.407, G. PAYAN ; *Europe* 2020, comm. 371, L. IDOT.
[51] CJUE, 14 novembre 2002, *Luc Baten,* C-271/00, *op. cit*., pt 32.
[52] CJUE, 15 janvier 2004, *Jan Blijdenstein*, C-433/01 : *Rev. Crit. DIP*, 2004.471, E. PATAUT ; *JDI* 2004.635, A. HUET.

des besoins personnels, sur la base d'une situation légalement définie, et où elle se rapporte à l'un des risques expressément énumérés à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 »[53]. Elle considère alors qu'une action visant à obtenir le paiement d'une créance constituée de suppléments pour l'indemnité de congés payés, détenue par un organisme collectif de droit public contre un employeur, dans le cadre d'un détachement de travailleurs, entre dans le champ d'application du règlement « Bruxelles I » refondu. La prestation en cause, à savoir l'indemnité de congés payés, ne correspondait en effet à aucun des risques énumérés à l'article 3 du règlement n° 883/2004. Le champ d'application matériel des règles de droit international privé de l'Union doit s'interpréter par exclusion de celui du règlement relatif à la sécurité sociale. Étant précisé que la liste des risques qu'elle énumère a été considérée par la Cour de justice comme étant exhaustive[54]. Plus récemment, la Cour de justice a exclu du champ d'application du règlement n° 883/2004 l'action relative à l'indemnisation pour le manque à gagner subi par les travailleurs en raison d'un confinement ordonné à la suite d'un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19[55].

19. Pour résumer, la sécurité sociale peut entrer dans le champ d'application des règlements européens de droit international privé à condition que trois critères soient vérifiés : que l'action soit portée devant les juridictions civiles et obéisse aux règles de la procédure civile, qu'elle trouve sa base légale dans les règles de droit civil, et qu'elle ne se rapporte à aucun des risques expressément énumérés à l'article 3, paragraphe 1 du règlement n° 883/2004. Ce n'est que lorsque ces conditions sont remplies que la mise en œuvre des dispositions relatives à la circulation des créances transfrontières dans l'Union européenne pourrait être envisagée. À défaut, les créances transfrontières de sécurité sociale en sont strictement exclues.

[53] CJUE, 28 février 2019, *BUAK Bauarbeiter-Urlaubs*, C-579/17, pt 68 : *Europe* 2019, comm. 176, L. IDOT.
[54] CJCE 27 mars 1985, *Vera Hoecks*, C-249/83 ; P. RODIÈRE, « Sécurité sociale », *RDI*, avril 2019, § 214.
[55] CJUE, 15 juin 2023, *Thermalhotel Fontana*, C-411/22 : *JDE*, 2024.180, J.-Y. CARLIER ; *E*. 2023, comm. 289, L. DRIGUEZ.

La circulation des titres exécutoires des organismes de sécurité sociale : focale d'un interprivatiste sur la contrainte

Ludovic PAILLER

1. À défaut pour le droit international privé de l'Union d'être applicable en matière de sécurité sociale, c'est le droit international privé de chacun des États membres qui retrouve son empire pour s'appliquer à l'exequatur des titres exécutoires étrangers relatifs à des créances des organismes de la sécurité sociale. Cela ne pose guère de difficulté pour ceux qui prennent la forme d'une décision de justice. Ils devraient être soumis aux mêmes procédures que celles applicables aux autres décisions juridictionnelles. Mais qu'en est-il des titres exécutoires qui n'ont pas une telle qualité ?

2. Au terme de l'article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution, figurent parmi les titres exécutoires ceux « délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi ». Doit ici être particulièrement visée la contrainte émise par les organismes de sécurité sociale[56] qui permet au directeur d'un organisme de sécurité sociale d'émettre un titre exécutoire dépourvu de caractère juridictionnel[57]. À défaut de recours en opposition par le débiteur concerné, la contrainte comporte tous les effets du jugement[58], dont le caractère exécutoire de droit.

3. La difficulté que suscitent ces titres exécutoires tient, en particulier, à leur défaut de fongibilité. En droit international privé, la décision judiciaire comme l'acte authentique constituent deux titres qui ont leurs équivalents dans chacun, ou presque, des États du monde. En d'autres termes, intégrer dans un ordre juridique la décision juridictionnelle ou l'acte authentique provenant d'un autre État ne rencontre pas d'obstacle fondamental autre que ceux liés à la confiance dans ce dernier. Ces deux titres exécutoires peuvent être assimilés aux décisions juridictionnelles et actes authentiques du for

[56] Art. L.133-8-7, al. 3, L.161-1-5 et L.244-9 du code de la sécurité sociale.
[57] V., en ce sens, Civ. 2ème, 20 septembre 2012, 12-40.056, Inédit.
[58] Art. L.244-9 du code de la sécurité sociale.

requis et être soumis aux mêmes règles. S'agissant de la contrainte, en revanche, elle demeure le fruit de l'exercice d'une faculté exorbitante conférée par le législateur à des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public– les organismes de sécurité sociale –, d'émettre des titres exécutoires pour le recouvrement des créances qu'elles fixent sans intervention du juge. Ainsi l'article 509 du code de procédure civile, relatif à la « reconnaissance transfrontalière » (*sic*.), évoque le caractère exécutoire en France des seuls « jugements rendus par les tribunaux étrangers et [des] actes reçus par les officiers étrangers ».

4. La difficulté soulevée n'en serait pas une. Il est vrai qu'au terme d'une étude menée en 2015, 16 des 26 États membres indiquaient ne pas rencontrer de problème spécifique pour la reconnaissance de leurs instruments exécutoires en vue du recouvrement[59]. La France n'était pas de ceux-là. Par ailleurs, les instruments de droit dérivé en matière de sécurité sociale comporteraient des outils idoines, ce qui laisse inévitablement de côté la question de la circulation des contraintes ou de leurs équivalents depuis et vers un État tiers. Deux dispositions de droit dérivé auraient spécialement vocation à régler la difficulté et ont été présentées comme telles. Il s'agit de l'article 84 du règlement n°883/2004 et de l'article 79 de son règlement d'application[60] dont l'analyse n'a pas véritablement été menée jusqu'à présent. Parmi les dispositions diverses du règlement de coordination, le premier de ces deux textes intéresse le « recouvrement des cotisations et répétition de prestations ». Plus particulièrement, son paragraphe deux paraît traiter de ce que le droit international privé de l'Union désigne comme la reconnaissance et l'exécution des « décisions exécutoires des instances judiciaires et des autorités administratives ». Les conditions d'application du texte ne posent guère difficulté. Les décisions visées recouvrent explicitement les décisions juridictionnelles et les contraintes, quoique les directeurs des organismes de sécurité sociale ne soient pas organiquement des autorités administratives. En revanche, ils le sont fonctionnellement compte tenu des pouvoirs qui lui sont conférés pour l'exercice de leurs missions[61]. Le second texte constitue la mise en œuvre du premier.

5. À l'analyse, l'article 84.2 concentre l'attention parce qu'il évoque l'exécution des décisions exécutoires provenant d'autres États membres. Chacune des deux phrases qui le composent, résolument écrite sous l'angle de l'entraide administrative, est plus insaisissable que l'autre quand elle est lue à l'aune du droit international privé. La première est un faux-ami (I), la seconde un faux semblant (II). L'ensemble tient à ce que ces procédures « sont basées sur celle qui énoncées dans la directive 2008/55/CE »[62] concernant

[59] J. PACOLET et F. DE WISPELAERE, « Recovery procedures. Report », European Union, 2015.
[60] Règl. (UE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) no 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.
[61] Art. R.122-3 du code de la sécurité sociale.
[62] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) nº 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004, COM(2016) 815 final, p. 19.

l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures.

I. – Le faux ami : l'exécution intermédiée par l'entité requise

6. Au terme de la première phrase de l'article 84.2, les décisions exécutoires précitées « sont reconnues et mises à exécution à la demande de l'institution compétente dans un autre État membre, dans les limites et selon les procédures prévues par la législation et toutes autres procédures qui sont applicables à des décisions similaires de ce dernier État membre ». *A priori*, le texte commande la reconnaissance et l'exécution de ces décisions sans requérir aucune formalité préalable. Son règlement d'application pourrait également être lu en ce sens lorsqu'il dispose que « le titre permettant l'exécution de la créance est directement reconnu et traité automatiquement comme un titre permettant l'exécution d'une créance de l'État membre de l'entité requise »[63]. Parce qu'il n'est pas écrit sous un prisme de droit international privé, il fait naître plus de doute qu'il n'apporte de réponse. La lettre autoriserait à en déduire une circulation désintermédiée, ce qui serait pour le moins surprenant considérant la matière en cause et les dates auxquelles les deux instruments ont été adoptés. Entre 2004 et 2009, le régime d'exécution le plus avancé en droit international privé de l'Union, sauf quelques exceptions liées à des dispositions supplémentaires[64], était prévu par le règlement « Bruxelles I ». Il poussait la logique de l'inversion du contentieux en limitant les formalités préalables à une déclaration de force exécutoire sur la base d'un simple contrôle formel de quelques pièces authentifiant la décision ; le contrôle de régularité internationale ne pouvait être déclenché que sur recours du défendeur à l'exécution[65].

7. La première phrase de l'article 84.2 pourrait encore signifier que l'entité requérante peut elle-même recouvrir les cotisations dues et répéter les prestations indûment servies sur le territoire d'un autre État membre « suivant les procédures et avec les garanties et privilèges applicables au recouvrement des cotisations dues à l'institution correspondante de ce dernier État membre ainsi qu'à la répétition de prestations indûment servies par celle-ci ». Il n'en est rien non plus. Là encore, un tel développement serait anachronique considérant le rythme des développements en des matières et sur des questions moins sensibles[66].

---

[63] Art.79.1.

[64] V., par ex., en matière de recouvrement transfrontières de créances, règl. (CE) n°1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer.

[65] Art. 32 et s. règl. (CE) n°44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

[66] Comp., sur la désintermédiation de la transmission des actes judiciaires et extrajudiciaires, art.14 et 15 règl. (CE) n°1393/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale.

8 L'esprit des textes oblige à considérer que la première phrase de l'article 84.2, malgré ses silences, ressort d'un système d'entraide administrative[67]. Elle s'inscrit dans un chapitre, certes dédié aux dispositions diverses, mais qui débute par un article 76 dédié à la coopération entre les autorités compétentes des États membres. Le règlement d'application le confirme lorsqu'il prévoit les limites à l'assistance notamment prévue par l'article 79, lequel se réfère à l'article 84.2 du règlement de coordination.

II. – Le faux semblant : l'exécution procéduralement désintermédiée

9. Dans sa seconde phrase, l'article 84.2 prévoit que les décisions exécutoires dans l'État membre d'origine sont « déclarées exécutoires dans [l']État membre [requis] dans la mesure où la législation et toutes autres procédures dudit État membre l'exigent ». A se cantonner à ce texte, une première question surgit : qui est compétent pour déclarer exécutoire un titre exécutoire étranger en matière de sécurité sociale ? À défaut de précision du droit de l'Union, c'est vers les procédures nationales qu'il convient de se tourner.

10. Vraisemblablement, les organismes français, dont il est admis qu'ils doivent notamment prêter la main à l'exécution des titres exécutoires étrangers, devraient obtenir du juge une déclaration de force exécutoire des titres étrangers lorsque leurs tentatives de recouvrement amiables échouent. Nos recherches sur les bases de données jurisprudentielles n'ont pas permis, tout comme l'interrogation des organismes partenaires, d'identifier des cas dans lesquels des organismes français auraient demandé l'exequatur de titres exécutoires étrangers. Et pour cause, si les articles 509-1 et suivants du code de procédure civile adaptent le droit français aux procédures européennes de reconnaissance et d'exécution, le règlement n°883/2004 en est totalement absent. Cette absence est justifiée par le renvoi que le droit dérivé opère au droit national. Et les termes de l'article 84.2 peuvent légitimement être lus comme enjoignant à l'existence d'une telle procédure. Par où l'on retombe sur la difficulté de départ, à savoir celle des effets en France d'un titre exécutoire non juridictionnel autre qu'un acte authentique.

11. Toutefois, cette première conjecture est troublée par le contenu du règlement d'application. Au terme de son article 79.1, le titre exécutoire dans l'État membre d'origine est « directement reconnu et traité automatiquement comme un titre permettant l'exécution d'une créance de l'État membre de l'entité requise ». Sans que soit précisée la nature de ce titre exécutoire, ce qui permet de considérer la contrainte comme inscrite dans le champ de ce texte, ce dernier prévoit qu'aucune formalité autre qu'une demande d'assistance n'est requise pour qu'un titre exécutoire provenant d'un autre État membre puisse donner lieu à une exécution forcée, le cas échéant, sur le territoire de l'État membre requis. C'est le texte du règlement d'application qui postule la fongibilité des titres exécutoires en matière de sécurité sociale puisqu'il prévoit l'assimilation du titre exécutoire émis dans l'État membre d'origine à celui qui aurait été émis dans l'État membre requis.

[67] V., antérieurement, art. 92 règl. (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

La contradiction avec le règlement n°883/2004, qui résulterait de la suppression de toute procédure requise pour une déclaration de force exécutoire que le droit national exigerait, se dissipe à la lecture de l'article 79.2 du règlement d'application. Toutefois, les termes de ce dernier ne manquent pas d'un certain décalage avec l'article 84.2 du règlement n°883/2004 : « le titre exécutoire permettant le recouvrement de la créance peut, le cas échéant et conformément aux dispositions en vigueur dans l'État membre de l'entité requise, être homologué ou reconnu comme un titre autorisant l'exécution sur le territoire de cet État membre, ou être complété ou remplacé par un tel titre ». De nouvelles perspectives sont ouvertes, qui se distinguent des procédures d'exequatur habituelles en droit international privé. Elles sont d'autant plus intéressantes que l'assistance doit intervenir, en principe, dans un délai de trois mois[68]. Parce qu'il est bref, il peut être d'autant plus intéressant de procéder, notamment, au remplacement du titre exécutoire étranger par un titre exécutoire national, d'autant plus qu'un tel remplacement sera moins coûteux et plus rapide. Cependant, la procédure pour ce faire est introuvable, sauf à prendre les traits d'une procédure de droit commun.

12. A ce jour, il n'est pas trace de texte qui traduisent un choix français en la matière et nous sommes bien incertains de l'existence comme de la réalité des pratiques des organismes, si tant est qu'ils soient bel et bien saisis de demandes d'exécution forcée sur le fondement de titres exécutoires étrangers. La circulaire relative aux instruments étudiés est muette à ce sujet, qui ne fait que reprendre le droit dérivé sans l'expliciter[69]. Le libellé des textes relatifs aux contraintes est enchâssé dans l'ordre juridique interne. Les textes sont conçus et renvoient aux dispositions applicables en France de sorte qu'il paraît difficile, sans les tordre à l'excès, de les interpréter comme admettant qu'ils puissent fonder l'émission d'une contrainte en remplacement d'un titre exécutoire étranger.

13. Quoi qu'il en soit des développements qui précèdent, du point de vue du législateur de l'Union, le droit positif n'a pas atteint ses objectifs, notamment sur la question de la circulation des titres exécutoires en matière de sécurité sociale. Une proposition de règlement modificatif du règlement n°883/2004 a été publiée en 2016[70]. Quoiqu'elle soit bloquée depuis le projet d'acte final, elle prévoit, à la demande, notamment, de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, un instrument uniformisé. L'article 79 du règlement d'application, qui serait refondu pour consacrer ce nouvel instrument, pêche encore par son vocabulaire qui manque de rigueur du point de vue du droit international privé. S'il est pensé comme

[68] Art.79.2, al. 2, règl. d'application.
[69] Circulaire ° DSS/DACI/2010/278 du 12 juillet 2010 relative à l'entrée en application des nouveaux règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009 de coordination des systèmes de sécurité sociale : dispositions transitoires et autres documents et éléments disponibles pour la mise en œuvre des nouveaux règlements [circulaire R.883 n°1].
[70] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) nº 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004, COM(2016) 815 final.

« permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre de l'entité requise », le texte ajoute que « aucun acte visant à le faire reconnaître, à le compléter ou à le remplacer n'est nécessaire dans cet État membre ». C'est omettre que la reconnaissance n'emporte pas exécution au sens du droit international privé de l'Union. En somme, la circulation des titres exécutoires équivalents à la contrainte sur le territoire de l'Union n'est toujours pas acquise, même dans les projets les plus avancés de la Commission.

Synthèse des réponses aux questionnaires

Antoine PHILIPPON

1. Le présent compte rendu constitue la synthèse de l'analyse des différents retours des organismes de sécurité sociale à la suite de l'envoi de questionnaires dans le but de prendre connaissance de leurs pratiques et des difficultés rencontrées dans le domaine du recouvrement forcé à l'étranger des créances de sécurité sociale. Les réponses ainsi apportées ont permis de préciser la typologie des créances à recouvrer à l'étranger (I.), la manière avec laquelle s'organise le recouvrement forcé à l'étranger (II.) ainsi que les moyens humains (III.), techniques (IV.) et juridiques (V.) pour y parvenir.

I. – Typologie des créances à recouvrer à l'étranger

2. Publics concernés : Compte tenu du nombre de caisses questionnées, les publics sont divers et varient selon l'organisme interrogé ; néanmoins il s'agit principalement de particuliers.

3. Origine et nature des créances recouvrées à l'étranger : La nature des créances en cause est très diverse et dépend fortement de l'organisme (avantage vieillesse pour CARSAT, créances de cotisations sociales pour les URSSAF, cotisations maladie, prestations familiales pour les CAF, etc.). S'agissant de leur origine, on constate là encore une grande diversité inhérente aux caractéristiques de chaque organisme (prestation indument versée, absence de versement de cotisations sociales, etc.).

4. Dynamique de progression : Bien que l'avancement, sur ce sujet, soit variable selon l'organisme (données chiffrées, expérimentation), dans l'ensemble des questionnaires retournés, il en ressort une dynamique de progression s'agissant du recouvrement forcé à l'étranger.
La cause de cette augmentation semble néanmoins être en partie identifiée dès lors que la grande majorité des retours de questionnaires y font référence

à ce stade. Il s'agit de la mise en place de l'outil EESSI RINA *(Electronic Exchange of Social Security Information)* qui est un réseau électronique européen sécurisé connectant les institutions européennes de sécurité sociale des États membres. L'utilisation de cette messagerie est obligatoire afin d'échanger des demandes d'information, de notifications ou de recouvrement.

5. Montant des créances recouvrées à l'étranger : S'agissant des montants des recouvrements à l'étranger, il semble s'agir bien souvent d'estimations établies par les caisses. Quelques chiffres ont été communiqués mais il a été cependant parfois difficile de les apprécier en comparaison du volume total de recouvrements à effectuer pour chaque organisme.

6. Montant du recouvrement amiable : À l'exception de quelques très rares caisses, il en ressort qu'aucune publicité n'a été effectuée pour avoir une idée de la part des recouvrements amiables par rapport au volume total des recouvrements à l'étranger.

7. De manière générale, les caisses soulignent que la part du recouvrement forcé à l'étranger des créances de sécurité sociale, dans le volume de l'ensemble des créances, est relativement faible, mais représente, pour autant, des enjeux importants, notamment politiques.

II. – Organisation du recouvrement forcé

8. Temporalité du recouvrement forcé : S'agissant de la temporalité des phases du recouvrement, certaines caisses ont répondu en précisant qu'elles ne pouvaient évaluer la temporalité de chacune des phases car le recouvrement amiable des créances est effectué par un service distinct de celui compétent pour le recouvrement forcé en cas d'échec du recouvrement amiable. D'autres caisses ont précisé que cette temporalité était difficilement quantifiable puisque le processus suivi est celui élaboré au niveau national et décliné au niveau local. Enfin, certaines caisses nationales ont pu nous renseigner plus précisément sur le déroulement de la procédure en identifiant plusieurs étapes suivant une temporalité bien définie.

9. Stratégie du recouvrement forcé : En matière d'organisation et de process pour le recouvrement forcé des créances à l'étranger, on observe une grande variété d'organisations : certains organismes ont par exemple fait le choix d'un groupe de travail sur l'exequatur au sein de leur département juridique, d'autres procèdent par une détection centralisée mais avec un recouvrement localisé, d'autres par une déclinaison au niveau local de la stratégie nationale. Enfin, certaines branches de sécurité sociale ont mis en place ou mettent en place une organisation mutualisée du recouvrement forcé au sein d'un ou deux organismes.
Par exemple, s'agissant des URSSAF, depuis septembre 2020, le CARCE est l'interlocuteur unique du réseau des Urssaf en matière de recouvrement entrant, et prend ainsi en charge l'ensemble des sollicitations des organismes étrangers de sécurité sociale en matière de recouvrement de cotisations sociales sur le territoire français. Depuis septembre 2021, le CARCE dispose

d'une lettre de mission relative à la mutualisation du recouvrement sortant pour l'ensemble des comptes employeurs du réseau des URSSAF, hors périmètre « lutte contre le travail illégal » et populations particulières (travailleurs frontaliers suisses, frontaliers monégasques, artistes auteurs, etc.).

10. Pilotage du recouvrement forcé : S'agissant du pilotage du recouvrement forcé des créances, il en ressort que celui-ci est bien souvent assuré au niveau national pour les axes stratégiques, puis se décline au niveau local ou régional dans une optique d'adaptation aux réalités de terrain. Une comitologie peut d'ailleurs exister entre la direction qui gère le recouvrement amiable et le département qui gère le recouvrement forcé, afin d'évaluer, arbitrer et performer le recouvrement national. En cas de mutualisation, le pilotage est recentralisé au niveau des caisses pivots.

11. Priorisation des créances : Tous les organismes de sécurité sociale interrogés ont mis en place une priorisation s'agissant du recouvrement forcé des créances. Cependant, les critères retenus sont différents. Le pays concerné, la nature de la créance, son montant ou encore la prescription de la créance ont notamment été cités. Il a par exemple été retenu de se concentrer d'abord sur le recouvrement forcé dans les pays européens, de privilégier les créances de plus de 1000 euros, prioriser les créances en limite de prescription ou encore les créances en lien avec un redressement relatif à la lutte contre le travail illégal.

12. Coopération entre institutions : En matière de coopération avec d'autres organismes de sécurité sociale ou d'autres services publics, les réponses sont très variées et dépendent fortement de la nature et de l'origine des créances en cause. Il peut s'agir ainsi d'autres organismes de sécurité sociale français mais également des organismes étrangers lorsque cela est nécessaire ou même des instances internationales. Plusieurs caisses ont d'ailleurs tenté de mettre en place la procédure d'exequatur mais la plupart l'ont abandonnée compte tenu de sa complexité et de son coût. Le CLEISS tient également un rôle important en ce sens qu'il organise des réunions de coordination.
De manière générale, il ressort des questionnaires qu'il y a bien souvent une coopération entre institutions françaises insuffisantes et un besoin de directives sur le sujet.

III. – Moyens humains du recouvrement forcé

13. Importance des moyens humains : Les retours de questionnaires font apparaître que, dans plusieurs organismes, une équipe référente est déployée en matière de recouvrement à l'étranger au niveau national et au niveau local, une équipe spécifique peut gérer le recouvrement forcé avec une spécialisation ou non de certains collaborateurs sur cette question.
Il semble néanmoins y avoir une certaine hétérogénéité entre les différentes caisses puisque certaines sont plus avancées que d'autres concernant l'importance des moyens humains dédiés à cette question.

14. Effectifs : D'ailleurs, cela se ressent dans les effectifs dédiés aux missions de recouvrement forcé à l'étranger. En moyenne, un nombre de 3 ou 4 personnes est avancé en précisant que cette question ne constitue qu'une partie de leurs activités.

15. Formation : Enfin, si certains organismes, comme les URSSAF, font état de formations spécifiques à la prise en charge du processus de recouvrement forcé des créances à l'étranger, notamment avec le CARCE qui joue un rôle de formation auprès des référents recouvrement international au sein du réseau, les autres organismes de sécurité sociale ne font pas état d'une formation spécifique en la matière. De manière générale, l'ensemble des caisses font le constat qu'il existe des difficultés quant aux moyens humains, notamment d'un point de vue de la formation.

IV. – Moyens techniques du recouvrement forcé

16. Existence d'outils dédiés au recouvrement forcé : Les retours semblent indiquer qu'il n'existe pas ou très peu d'outils ou ressources dédiés au recouvrement forcé des créances à l'étranger.

17. Ressources documentaires : S'agissant de la ressource documentaire, il en ressort que c'est celle mise en ligne sur le site du CLEISS qui est principalement utilisée.

18. Mutualisation d'informations avec d'autres administrations : Des mutualisations d'information sur les débiteurs sont mises en place avec les autres administrations nationales. Les URSSAF, France Travail, les CPAM, les Impôts ou encore le répertoire national commun de la protection sociale sont par exemple cités. L'importance de ces échanges semble néanmoins variable suivant les organismes interrogés.
En ce qui concerne les échanges avec d'autres administrations, la plupart des organismes questionnés rappellent l'utilité de l'EESSI RINA pour permettre des échanges d'information.

V. – Moyens juridiques du recouvrement forcé à l'étranger

19. De nombreux obstacles ont déjà pu être identifiés par les organismes de sécurité sociale interrogés. Ceux-ci peuvent alors conduire à un renoncement du recouvrement forcé des créances. L'absence de réponse de la part des autres États ou le défaut d'interlocuteur dédié, l'absence de ressources pertinentes, la coopération entre États jugée insuffisante ou encore le délai de prescription de ces créances jugé bien souvent trop bref, sont autant d'éléments avancés par les caisses françaises de sécurité sociale. Certains États européens font d'ailleurs une lecture particulière de l'article 83 du règlement n°987/2009 en considérant que la prescription du titre commence à courir non pas à compter de la décision de justice mais de la créance.

20. Néanmoins, l'une des difficultés majeures semble résider dans le titre exécutoire en lui-même compte tenu des difficultés politiques en la matière et du fait qu'il n'existe pas de règles communes en matière de titre exécutoire.

De nombreuses caisses précisent en effet que le recouvrement forcé à l'étranger dans le domaine des prestations sociales est finalement peu outillé alors qu'il existe des outils de recouvrement en matière fiscale et douanière par exemple.
De manière générale, les moyens juridiques du recouvrement forcé à l'étranger sont souvent jugés insuffisants.

A. – *Entre États membres de l'Union européenne*

21. Coopération administrative entre États membres : En ce qui concerne les moyens juridiques du recouvrement forcé à l'étranger avec les États membres de l'UE, notamment au regard du recours du système de coopération administrative entre États membres, tous mentionnent l'intérêt de l'outil EESSI RINA. Plusieurs organismes rappellent aussi qu'un projet d'accord-cadre européen est en cours de discussion en matière de recouvrement des prestations indues à l'étranger, à l'instar de ce qui existe sur le sujet du télétravail. Il s'agirait de disposer d'un texte commun sur des règles de fonctionnement et des aspects pratiques, libre à chaque pays d'y adhérer ou non.

22. Outils d'information sur le droit étranger : En ce qui concerne les outils d'information sur le droit étranger, la réponse est sensiblement la même dans tous les questionnaires : les ressources documentaires du CLEISS constituent leur source principale.

23. Interlocuteurs : Peu d'organismes ont apporté une réponse quant au fait de savoir s'il est facile pour eux d'identifier les interlocuteurs utiles à leur démarche. Le cas échéant, il est précisé qu'il est parfois complexe de trouver le bon interlocuteur dédié au niveau européen dès lors que l'organisation des organismes est spécifique à chaque État membre avec des découpages par territoire et/ou par types de prestations servies.
Le système d'aide de l'outil RINA, lorsqu'un organisme rencontre des difficultés, est mal identifié et les caisses locales ne l'utilisent pas ou très peu.

24. Réception des demandes : S'agissant de la différence de réception des demandes auprès des interlocuteurs étrangers, la plupart des réponses notent que les organismes n'ont pas assez de recul sur ce point compte tenu du déploiement récent de l'outil EESSI RINA. La nature des relations et les délais de réponse sont donc différents selon les pays européens. Certains organismes notent également les possibles très longs délais de réponse de certaines caisses étrangères, les difficultés de traduction ou encore les divergences dans les pratiques de compensation avec d'autres prestations, ce qui explique que cette pratique est peu utilisée par les organismes français.

25. Recours à des praticiens locaux : Le recours à des praticiens locaux semble être peu fréquent ou même inexistant pour certains organismes. Le cas échéant, il s'agit d'experts auprès des tribunaux pour les traductions, des avocats pour l'exequatur, des commissaires de justice pour des significations à l'étranger.

26. Informations sur le débiteur : Les informations obtenues sur le débiteur à l'étranger sont principalement obtenues en sollicitant les organismes étrangers via l'EESSI RINA. Néanmoins, les informations semblent difficiles à obtenir et il est parfois nécessaire de se tourner vers les outils propres à chaque pays concerné.

27. Nationalité du débiteur : Sur la question des différences de traitement des dossiers selon la nationalité du débiteur, si certaines caisses ne notent aucune différenciation de traitement du fait de l'outil EESSI RINA, d'autres soulignent au contraire qu'avec un débiteur étranger qui ne parle pas le français, le dossier est beaucoup plus complexe à traiter. En effet, il y a la barrière de la langue et tous les documents doivent donc être traduits. Il est également précisé que la traduction n'est pas toujours faite par une personne assermentée et n'est donc pas valable dans le cas de procédures judiciaires à l'étranger.

28. Constitution de garanties à l'étranger : Aucun des organismes questionnés n'a eu à envisager ou à pratiquer la constitution de garanties à l'étranger.

B. – *Avec des États tiers à l'Union européenne*

29. S'agissant des moyens juridiques du recouvrement forcé à l'étranger avec des États tiers à l'UE, il en ressort, de manière générale, des réponses similaires mais plus brèves. Les limites mentionnées précédemment pour les États soumis aux règlements de coordination sont également présentes (documentations du CLEISS, informations sur le débiteur à l'étranger, etc.). Toutefois, la coopération administrative restreinte et l'absence de l'outil EESSI RINA constituent un frein supplémentaire au recouvrement forcé.

30. De manière générale, les organismes de sécurité sociale soulignent que la présence d'une convention bilatérale ne constitue pas toujours un élément déterminant pour le recouvrement forcé à l'étranger au regard de leur contenu qui ne permet pas toujours d'investir le champ du recouvrement de cotisations sociales. Plusieurs caisses dénombrent par exemple de nombreuses créances avec le Maghreb dont le recouvrement semble impossible compte tenu de l'absence de réactions de leurs homologues.

Conclusion

Jessica ATTALI-COLAS

Le colloque de restitution qui a eu lieu le 10 décembre 2024 a d'abord été l'occasion de faire état des résultats obtenus grâce à la synthèse des différents retours des partenaires institutionnels. Cela a permis de vérifier que l'interprétation faite par l'équipe des questionnaires auxquels ils ont répondu était correcte. Les partenaires ont ainsi confirmé qu'ils rencontrent chacun des difficultés quant au recouvrement transfrontalier des créances de sécurité sociale. L'intuition de départ qui a donné naissance au projet a ainsi été vérifiée. Le recouvrement transfrontalier des créances de sécurité sociale est souvent confronté à des difficultés juridiques et pratiques et est empêché.

Tous les partenaires n'ont pas chiffré le manque à gagner. C'est le cas de la CARSAT ou de la CPAM. L'URSSAF, en revanche, l'estime à 6 millions d'euros. Il a d'ailleurs été précisé que ce chiffre était minoré tant il est difficile à estimer.

Le séminaire a également été l'occasion pour les partenaires d'échanger sur les difficultés qu'ils rencontraient dans leur pratique. Bien que la nature des créances diffère, des obstacles communs ont émergé. Il s'agit notamment de la barrière de la langue ou de la coopération plus ou moins prononcée des États où le recouvrement doit avoir lieu. Le CLEISS quant à lui fait ressortir que malgré l'existence de conventions avec les États, très peu d'entre elles traitent du recouvrement de façon approfondie. Du reste, L'outil RINA semble être utile à certaines caisses mais d'autres n'y ont pas accès (la CARSAT par exemple). Quoi qu'il en soit, cet outil demeure perfectible.

En définitive, le projet est concluant à plusieurs égards. D'abord, les recherches montrent que le recouvrement transfrontalier des créances de sécurité sociale manque d'efficacité et d'effectivité (voire pas mis en œuvre du tout) en raison de difficultés juridiques et pratiques diverses. Ensuite, il a permis à certaines caisses qui ne chiffraient pas l'impact de ce recouvrement d'en prendre conscience. C'est le cas de la CPAM qui, depuis, a mis en place

un tableau afin de réaliser ce chiffrage. Enfin, tous les partenaires confirment leur intérêt à poursuivre les échanges. Certains ont même explicitement exprimé un besoin de formation. Voilà pourquoi un projet européen va être déposé. Il aura pour objet de prolonger les partenariats déjà noués et d'en créer de nouveaux afin de proposer des solutions concrètes au manque d'effectivité mis en évidence par le projet Bourgeon.

Annexe

Questionnaire à destination des organismes et professionnels de la sécurité sociale

Projet Bourgeon 2024

« Le recouvrement forcé à l'étranger des créances de sécurité sociale »

I. – Typologie des créances à recouvrer à l'étranger

- Quels sont les publics concernés (entreprises ; employeurs ; indépendants ; particuliers) par le recouvrement à l'étranger ?
- Quelle est l'origine (absence de versement ; taxation d'office ; redressement ; etc.) et la nature des créances que votre organisme recouvre ou pourrait recouvrer à l'étranger (cotisation due ; prestation ou paiement indu ; pénalités ; recouvrement de sommes frauduleusement perçues ; recouvrement de versements effectués en tant que tiers payeur ; etc.) ?
- Y a-t-il une dynamique de progression, qualitative ou quantitative, que vous avez pu observer au cours de ces dernières années dans votre pratique du recouvrement forcé à l'étranger ?
- Quels sont les enjeux généraux (politiques, financiers, etc.) du recouvrement à l'étranger pour votre organisme ? Plus spécialement, et si ces chiffres sont disponibles, quel est le nombre de créances à recouvrer à l'étranger à l'échelle de votre organisme et quels sont les montants estimés et ceux effectivement recouvrés (cumul et montant moyen de la créance) ?
- Les montants recouvrés à l'étranger sans recourir au recouvrement forcé (recouvrement amiable) sont-ils estimés ? Dans l'affirmative, pourriez-vous nous indiquer la valeur de ces estimations ?

- Quelle est la nature des titres exécutoires (décision juridictionnelle ; contrainte) au moyen desquels votre organisme entreprend le recouvrement forcé à l'étranger ? Si vous en privilégiez un, pourriez-vous indiquer lequel, les raisons de la priorisation et le ratio dans l'usage des uns et des autres ? S'il y a lieu, distinguez-vous en fonction des pays dans lequel effectuer le recouvrement ?
- Si et lorsque vous vous prévalez de titre exécutoire, les obtenez-vous en France (contrainte ou jugement) ou bien à l'étranger (directement, par la saisine d'une juridiction étrangère ; indirectement, par l'action médiate d'un organisme de sécurité sociale local) ?

II. – Organisation du recouvrement forcé

- Pourriez-vous décrire, en évaluant la temporalité de chacune des phases et notamment le délai au terme duquel le recouvrement forcé est généralement envisagé, le processus au terme duquel le recouvrement forcé est envisagé (échec du recouvrement amiable ; échec des mécanismes de compensation par retenue sur des prestations à l'étranger ; etc.) ? Dans cette perspective, observez-vous une différence de pratique en fonction de la créance à recouvrer (cotisations ; prestations familiales ; prestations vieillesses ; etc.) ?
- Votre organisme a-t-il mis en place une politique, une stratégie, des process de recouvrement forcé des créances à l'étranger ? Pourriez-vous nous indiquer si cette organisation a été mise en place au niveau national ou local, avec la mise en place d'un service mutualisé, déconcentré ou centralisé ?
- Le pilotage du recouvrement forcé des créances est-il réalisé au niveau national, ou local ? Une équipe ou un organisme sont-ils dédiés à ce pilotage ?
- Votre organisme a-t-il mis en place une priorisation ou bien une différenciation (par pays ? par type de créance ? suivant qu'est en cause une prestation indue ou une fraude ; etc.) dans le recouvrement des créances à l'étranger ? Dans l'affirmative, sur quel critère (nature de la créance ; montant de la créance ; État dans lequel effectuer le recouvrement ; etc.) ?
- Votre organisme coopère-t-il ou se coordonne-t-il avec d'autres organismes de sécurité sociale ou d'autres services publics (échange de bonnes pratiques ; coordination des actions ; échange d'information ; etc.) pour entreprendre le recouvrement à l'étranger ?

III. – Moyens humains du recouvrement forcé

- Au niveau national ou au niveau local, une direction, un service, une équipe est-elle spécifiquement en charge du recouvrement forcé des créances à l'étranger ?

- Au niveau national ou local, des personnels sont-ils dédiés à des missions de recouvrement forcé des créances à l'étranger ? Dans l'affirmative, pourriez-vous préciser quelle quotité d'équivalent temps plein y est consacrée ?
- Au niveau national ou local, les personnels en charge du recouvrement forcé des créances à l'étranger ont-ils reçu une formation en lien avec cette problématique ? Dans l'affirmative, cette formation était-elle acquise au moment du recrutement ou a-t-elle été dispensée ultérieurement ?

IV. – Moyens techniques du recouvrement forcé

- Au niveau national ou local, existe-t-il des outils métiers dédiés au recouvrement forcé des créances à l'étranger qui permettent, par exemple, d'en assurer le suivi ?
- Au niveau national ou local, existe-t-il des ressources documentaires (guide, lignes directrices, instructions, circulaires, note de service, etc.) dédiés au recouvrement forcé des créances à l'étranger ?
- Une mutualisation d'informations sur vos débiteurs est-elle mise en place avec d'autres administrations ?

V. – Moyens juridiques du recouvrement forcé à l'étranger

A. – *Entre États membres de l'Union européenne*

- Dans quelle mesure avez-vous recours au système de coopération administrative entre États membres ? Est-il privilégié pour obtenir le recouvrement par l'action des organismes d'autres États membres ?
- De quels outils d'information sur le droit étranger disposez-vous ?
- Parvenez-vous à identifier facilement des interlocuteurs utiles pour vos démarches ? S'il y a des différences nationales, n'hésitez pas à les décrire à partir de votre expérience.
- Existe-t-il une différence de réception de vos demandes de la part de vos interlocuteurs ou homologues étrangers ? Dans l'affirmative, pourriez-vous la décrire et en donner les raisons, dans la mesure où vous les auriez identifiées ?
- Dans quelle mesure faites-vous directement appel à des praticiens locaux (avocats, équivalents de nos commissaires de justice) pour obtenir le recouvrement forcé des créances ?
- De quelles informations sur le débiteur pouvez-vous disposer à l'étranger (droit de communication) ? Lesquelles vous manquent ?

- Observez-vous une différence de traitement lorsque le débiteur est un national de l'État dans lequel le recouvrement est entrepris ? Même question pour le ressortissant UE ou le ressortissant d'un État tiers ?
- Avez-vous déjà envisagé ou pratiqué la constitution de garanties à l'étranger ?
- Avez-vous identifié des outils de recouvrement prévus par les textes européens dont il serait opportun d'autoriser l'utilisation par les organismes de sécurité sociale ?

B. – *Avec des États tiers à l'Union européenne*

- Quelle importance accordez-vous à l'existence d'une convention bilatérale ? Est-elle un facteur déterminant dans la réussite de vos démarches de recouvrement à l'étranger ?
- De quels outils d'information sur le droit étranger disposez-vous ?
- Parvenez-vous à identifier facilement des interlocuteurs utiles pour vos démarches ? S'il y a des différences nationales, n'hésitez pas à les décrire à partir de votre expérience.
- De quelles informations sur le débiteur pouvez-vous disposer à l'étranger ? Lesquelles vous manquent ?
- Existe-t-il une différence de réception de vos demandes de la part de vos interlocuteurs ou homologues étrangers ? Dans l'affirmative, pourriez-vous la décrire et en donner les raisons, dans la mesure où vous les auriez identifiées ?
- Dans quelle mesure faites-vous directement appel à des praticiens locaux (avocats, équivalents de nos commissaires de justice) pour obtenir le recouvrement forcé des créances ?
- Observez-vous une différence de traitement lorsque le débiteur est un national de l'État dans lequel le recouvrement est entrepris ? Même question pour le ressortissant étranger à l'État dans lequel le recouvrement est entrepris ?
- Avez-vous déjà envisagé ou pratiqué la constitution de garanties à l'étranger ?

VI. – Remarques libres

- Souhaitez-vous ajouter des éléments d'informations complémentaires ?

LE RECOUVREMENT FORCÉ À L'ÉTRANGER DES CRÉANCES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Journée de restitution des travaux de recherche

Lyon, 10 décembre 2024

Sous la direction scientifique de

Ludovic PAILLER et **Jessica ATTALI-COLAS**



UNIVERSITÉ JEAN MOULIN LYON 3
EDIEC
ÉQUIPE DE DROIT INTERNATIONAL EUROPÉEN ET COMPARÉ

L. Pailler, J. Attali-Colas (dir.), *Le recouvrement forcé à l'étranger des créances de sécurité sociale – Actes de la journée de restitution des travaux de recherche,* Lyon, 10 décembre 2024, Équipe de droit international, européen et comparé, collection « Les Cahiers de l'EDIEC » [en ligne], n° 4, 2025, 45 p. [http://ediec.univ-lyon3.fr/publications/les-cahiers-de-lequipe-de-droit-international-europeen-et-compare/]