

Le contentieux de sécurité sociale *

(2ème partie)

par A. FILALI**

Cette seconde partie du contentieux de la sécurité sociale traite de ce qui est appelé dans le jargon de la sécurité sociale, « le contentieux employeurs », et qui porte principalement sur les questions relatives au recouvrement des cotisations. La loi 83 – 15 relative au contentieux en matière de sécurité sociale a en effet, prévu en son titre VI intitulé « Actions en recouvrement des sommes dues aux organismes de sécurité sociales » des procédures spéciales au profit des caisses de sécurité sociales pour recouvrer les sommes qui leurs sont dues. Il s'agit en fait des seules cotisations de sécurité sociale, puisque les autres sommes qui seraient dues à la sécurité sociale au titre notamment des différentes actions de subrogation contre les assureurs, les employeurs et les tiers¹, ou celles dues au titre des activités accessoires² sont régies par le droit commun³.

Il y a lieu de signaler par ailleurs que ces créances de cotisations de sécurité sociale doivent être liquides exigibles et certaines à défaut de quoi les procédures de recouvrement forcé ne peuvent être mises en œuvre. Ce sont là en fait les conditions de fond prévues par le droit commun et qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

La mise en place de procédures particulières pour le recouvrement des cotisations répond à certaines préoccupations dont notamment le fonctionnement régulier du service public. Les caisses de sécurité sont en effet considérées comme des personnes de droit privé⁴ alors qu'elles

* Voir première partie in Rev. Alg. 1998.

** Professeur. faculté de droit d'Alger

¹ - Voir titre V de la loi 83-15 intitulé « réparation en cas de faute de l'employeur ou d'un tiers ».

² Il s'agit essentiellement des conséquences pécuniaires consécutives aux litiges qui opposeraient la caisse de sécurité sociale à ses salariés, ses fournisseurs et autres.

³ Une action de droit commun peut être exercée par la victime ou ses ayants droit, en réparation en des accidents du travail et des maladies professionnelles, dans les conditions prévues au présent titre .».

⁴ Aux termes des dispositions de l'article 7 du code de procédure civile, seuls l'Etat, la wilaya, la commune et l'E P A sont considérés comme personnes morales de droit public et relèvent du contentieux dit

sont chargées d'une mission de service public, et d'où d'ailleurs l'appellation d'établissement public à gestion spécifique⁵ En tant que personnes morales de droit privé, les caisses de sécurité sociale devraient recourir –pour le recouvrement de leurs créances de cotisations- aux règles de droit privé, c'est à dire le recours aux tribunaux . C'est là, en fait , la voie ordinaire du règlement des contestations ou des conflits qui opposeraient les caisses de sécurité sociale aux assujettis. Il reste cependant que le recours aux procédures judiciaires présente un inconvénient majeure pour les caisses de sécurité sociale , celui de la lenteur qui va sans aucun doute se répercuter sur leur bon fonctionnement dans la mesure où elles ne pourront pas honorer leurs dépenses quotidiennes de prestations .

Ces procédures particulières qui s'ajoutent d'ailleurs aux sanctions administratives et pécuniaires ⁶ prévues contre les débiteurs récalcitrants de cotisations de sécurité sociale peuvent être classées en deux catégories : certaines procédures tendent à l'obtention du titre exécutoire (A), alors que les secondes ont une nature purement conservatoire (B).

A/ L'obtention du titre exécutoire :

Le recours au recouvrement forcé des cotisations de sécurité sociale c'est à dire le recours aux voies d'exécution nécessite au préalable l'obtention d'un titre exécutoire , qui est généralement une décision de justice (jugements , arrêts et actes revêtus de la formule exécutoire ⁷) ou un acte administratif. Ceci étant , les caisses de sécurité sociale ne sont pas des personnes morales de droit public habilitées à prendre des actes administratifs, alors que le recours à la justice présente des inconvénients certains notamment la lenteur des procédures. Ainsi pour contourner ces difficultés le législateur a prévu des procédés

administratif. Par ailleurs , l'alinéa 2 de l'article 2 du -décret 92-07 dispose . « Les caisses sont réputées commerçantes dans leurs relations avec les tiers ; . »

⁵. Voir l'article 49 de la loi 88 -01

⁶. Ces sanctions sont empruntées au droit public.

⁷- voir article 320 du code de procédure civile.

simplifiés aux termes desquels les caisses de sécurité sociales obtiendraient des titres exécutoires en vertu desquels elles pourraient recourir à l'exécution forcée . Il s'agit respectivement de la procédure du rôle (1) et celle de la contrainte (2).

1/ La procédure du rôle

Cette procédure est prévue par l'article 59 de la loi 83 – 15 modifié, complété par la loi 99-10 et rédigé comme suit : « *Dans la procédure du rôle , l'état des sommes dues est signé par le directeur de l'organisme de sécurité sociale créancier, puis visé et rendu exécutoire par le wali dans un délais de vingt (20) jours. Cet état est transmis au receveur des contributions directes du lieu de résidence de l'assujetti Les sommes figurant dans le dit état sont recouvrées comme en matière de fiscalité.... Les frais de recouvrement des sommes dues sont à la charge du débiteur* »⁸ Cette procédure du rôle empruntée au droit des finances publiques⁹, règle aussi bien les modalités d'établissement du titre exécutoire que ceux relatifs à son exécution . Nous examinerons donc les deux phases successives de la procédure du rôle à savoir: l'établissement du titre exécutoire (1 .1) et son exécution (1 .2)

1.1/ L'établissement du titre exécutoire :

A priori il ressort de la teneur de l'article 59 sus – visé qu'en dehors de la signature de l'état des sommes dues par le directeur de l'organisme de sécurité sociale (1.1.1) et de son visa par le wali (1.1.2), la loi ne prévoit aucune forme particulière pour l'état de rôle.

1.1.1/ La signature de l'état des sommes dues

L'obligation de signer l'état des sommes dues par le directeur de l'organisme de sécurité sociale est une formalité prescrite expressément par la loi (1.1.1.3), mais il se trouve que l'accomplissement de cette

⁸- Voir la loi n° 99 – 10 du 11 novembre 1999 modifiant et complétant la loi N° 83 – 15 relative au contentieux en matière de sécurité sociale , J.O N° 80 du 14/11/1999

⁹- Voir art 324 et suivants du titre II « rôles et avertissements», quatrième partie du code des impôts directs et taxes assimilées edt . 1994.

formalité suppose le respect de la formalité préalable de l'avertissement (1.1.1.1) d'une part et de certaines formes implicites que doit revêtir le titre exécutoire d'autre part (1.1.1.2)

1.1.1.1/ La formalité préalable de l'avertissement

Aux termes de l'article 16 de la loi 99-10 modifiant l'article 57 de la loi 83-15 : *«Toute action ou poursuite intentée par l'organisme de sécurité sociale créancier, est obligatoirement précédée d'un avertissement mettant en demeure l'assujetti de régulariser sa situation dans les quinze (15) jours qui suivent la réception de l'avertissement¹⁰⁾... »*. Ainsi la notification au préalable d'un avertissement au débiteur constitue une condition de recevabilité de la procédure de recouvrement forcée au moyen de l'état de rôle. Selon les termes de ce même article l'avertissement n'est rien d'autre qu'une mise en demeure c'est à dire un acte adressé par le créancier à son débiteur lui demandant d'exécuter son obligation c'est à dire le paiement des cotisations. Cette formalité préalable prévue aussi par le droit commun¹¹⁾ et connue sous l'appellation de « mise en demeure » a pour effet principal de faire courir éventuellement les dommages et intérêts pour exécution tardive. Or il semble qu'il en est autrement en matière de cotisation de sécurité sociale dès lors que les majorations et pénalités de retard encourues pour paiement tardif sont dues à compter de la date d'exigibilité de la cotisation et non pas à compter de la date de l'avertissement mettant en demeure l'assujetti de régulariser sa situation¹²⁾

Ces ambiguïtés tiennent me semble t'- il à la transposition fidèle et intégrale des règles du droit fiscal au droit de la sécurité sociale malgré les particularités de celui - ci. L'avertissement est en effet une notion du droit des finances publiques qui désignait dans le passé l'avis d'imposition, soit l'avis adressé au redevable d'impôts directs perçus

¹⁰⁾ - Ce délai était de 20 jours, voir article 57 de la loi 83 - 15.

¹¹⁾ - Voir article 180 et du code civil.

¹²⁾ - Faut il préciser cependant que les majorations et pénalité de retard encourues sont considérées beaucoup plus comme des sanctions administratives que des dommages et intérêts

par voie de rôle. Il avait pour principal effet d'informer le débiteur du montant de sa dette fiscale et des modalités de son paiement

Ainsi donc, le législateur ayant retenu la procédure du rôle pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale a repris par la même les notions du droit des finances publiques.

L'avertissement qui doit être, dans tous les cas, formalisé par écrit ne doit concerner que les :« *sommes dues au cours des quatre (4) années suivant la date d'échéance* ». Cette restriction s'explique par la prescription quadriennale prévue par l'article 76 de la loi 83 – 15 qui dispose ; « *les actions et poursuites intentées, par les organismes de sécurité sociale pour le recouvrement des sommes dues se prescrivent par quatre (4) ans ...* ». La réduction du délai de la prescription est justifiée par la nature de la créance ; le législateur a en effet prévu pour les créances périodiques et renouvelables comme les cotisations de sécurité sociales des délais plus courts¹³ Ceci étant, la rédaction de l'article 76 sus cité soulève toutefois des interrogations dans la mesure où la prescription est une exception d'ordre privée et ne peut être par conséquent soulevée d'office. Comment pourrait – on expliquer que l'avertissement ne peut concerner aux termes des dispositions de la loi que les sommes dues au cours des quatre années suivant la date d'échéance alors qu'au même moment l'exception tirée de la prescription ne peut être soulevée d'office par le tribunal et que l'intéressé peut même y renoncer tacitement¹⁴ ?

L'avertissement doit enfin mentionner aux termes de l'article 77 – 2 les voies de recours dont pourrait user le débiteur, notamment la possibilité pour celui-ci de saisir la commission de recours préalable de wilaya –dans le cas où il voudrait contester le bien fondé de l'avertissement- ainsi que les délais pour ce faire. L'omission de ces mentions dans l'avertissement ne permet pas aux caisses de sécurité

¹³- L'article 76 de la loi 83 – 15 dispose « les actions et poursuites intentées par les organismes de sécurité sociale pour le recouvrement des sommes dues se prescrivent par quatre (4) ans ». voir aussi article 309 du code civil

¹⁴ - voir articles 321 et 322 du code civil

sociales d'arguer la forclusion au cas où le débiteur n'aurait pas respecté le délai de recours¹⁵.

1.1.1.2/ Formalités implicites

L'état de rôle devant être dans tous les cas signé par le directeur de la caisse doit être formalisé par écrit d'une part et contenir un certain nombre de mentions d'autre part. Ces formalités sont en fait de simples évidences qui n'appellent pas d'observations particulières. L'état de rôle devra en effet indiquer l'identité ainsi que le domicile des parties, le montant et la nature des sommes dues¹⁶, les périodes auxquelles elles se rapportent, et le montant des frais engagés. Cet état devra par ailleurs viser le texte en vertu duquel il est établi. Dans la pratique, les caisses de sécurité sociale utilisent un imprimé conçu à cet effet.

Par ailleurs et s'il est vrai que la loi n'a pas prévu expressément ces mentions¹⁷, il n'en demeure pas moins qu'elles présentent un intérêt certain pour l'examen du bien fondé de l'état des sommes dues, et c'est par rapport à cette importance que leur certification par le directeur de la caisse de sécurité sociale est requise.

1.1.1.3/ La signature

La signature de l'état de rôle par le directeur de la caisse n'est pas requise aux fins d'identification du créancier, mais au fin de certification; l'exactitude du contenu de l'état relève, en effet, de la responsabilité du directeur de la caisse. Il est vrai que l'état de rôle doit être accompagné des pièces justificatives notamment les déclarations de cotisation établies et signées par le débiteur ou son représentant, les avis de pénalités et de majorations établies par la caisse, l'avertissement adressé au débiteur ect..... mais en l'absence d'un débat contradictoire,

¹⁵- Voir les dispositions des articles 57 et 58 de la loi 83 - 15 modifiée et complétée par loi 99 - 10

¹⁶ Il peut s'agir de cotisations dues au titre du principal ou des majorations, pénalités de retard taxation d'office etc...

¹⁷ N'étant pas prévues par la loi, l'omission de ces mentions est théoriquement sans aucune conséquence quant à la recevabilité en la forme de l'état.

ces justificatifs ont une portée limitée, et d'où donc l'engagement du directeur de la caisse quant à la sincérité du contenu de l'état de rôle.

1.1.2/ Le visa du wali

L'examen de ce point nous amène à nous interroger sur les pouvoirs du wali en la matière d'une part et sur la forme du visa d'autre part .

1.1.2.1 Le pouvoir du Wali

Aux termes de l'article 59 de la loi 83-15 sus visé, l'état de rôle doit être visé et rendu exécutoire par le wali. Aussi comme nous l'avons indiqué précédemment l'intervention du Wali s'explique par des considérations d'ordre juridiques notamment ; les caisses de sécurité sociale, étant en effet des personnes morales de droit privé ne peuvent pas émettre de titres exécutoires alors que la continuité du service public dont elles sont chargées requièrent beaucoup de célérité dans le recouvrement des cotisations, et c'est pourquoi il a été fait appel à l'autorité du wali. Celui ci dispose d'un délai de vingt jours pour viser l'état qui lui est soumis. Ce délai fixé par la loi 99 – 10 du 11 Novembre 1999 modifiant et complétant la loi 83 – 15, n'est assorti d'aucune sanction et d'où donc la question de savoir quel en est l'intérêt ?

A priori, ce délai nous renseigne sur la nature du pouvoir du Wali qui serait tenu légalement de rendre exécutoire l'état qui lui est soumis. Cette explication paraît des plus plausibles dans la mesure où c'est le directeur de la caisse signataire de l'état qui en certifie la sincérité . Ainsi, le Wali n'a pas de pouvoir discrétionnaire mais il a un pouvoir lié.. Cette affirmation est toutefois contredite dans la pratique, il semble en effet, que le Wali dispose d'un pouvoir discrétionnaire, surtout lorsque la mesure de recouvrement forcé concerne les entreprises publiques, l'aspect opportunité l'emporte souvent sur celui de la légalité . Cette situation de fait est du reste favorisée par l'absence de tout recours dont pourraient user éventuellement les caisses de sécurité sociales contre les fins de non recevoir éventuelles du wali. Mieux encore, la loi qui n'envisage pas de telles éventualités passe sous silence cet aspect de la question.

Et c'est d'ailleurs cette protection de fait dont bénéficient les entreprises publiques qui explique la réticence des caisses de sécurité sociale à recourir cette procédure pour cette catégorie de débiteurs.

1.1.2.2 La forme du visa :

Le visa est donné sous forme d'arrêté signé par le wali et aux termes duquel, l'état des sommes présenté par le directeur de la caisse de sécurité sociale est rendue exécutoire. Et c'est en vertu de cet arrêté qu'il sera procédé au recouvrement forcé des cotisations de sécurité sociale.

1.2. L'exécution de l'état de rôle

Aux termes de l'article 59 de la loi 83-15 modifié, il est indiqué : «... *Cet état est transmis au receveur des contributions directes du lieu de résidence de l'assujetti ... Les sommes figurant dans le dit état sont recouvrées comme en matière de fiscalité...* » Ainsi donc, c'est l'administration fiscale qui sera chargée de l'exécution de l'état de rôle pour le compte de la caisse de sécurité sociale.

Dans la pratique, la procédure du rôle est très peu utilisée par les caisses de sécurité sociale, non seulement en raison du pouvoir discrétionnaire de fait du wali, mais du fait également du privilège dont bénéficie l'administration fiscale et qui précède celui de la sécurité sociale. En effet, dans la plupart des cas les débiteurs de cotisations de sécurité sociale sont aussi redevables d'impôts et il est donc certain que l'administration fiscale recouvre en premier lieu sa créance.

Faut-il souligner enfin les risques d'une telle procédure pour le débiteur de cotisations de sécurité sociale qui ne dispose d'aucune voie de recours, alors que la procédure du rôle n'est pas une procédure contradictoire. On serait peut être tenté d'interpréter ce silence de loi comme étant un renvoi aux règles du contentieux administratif ou à celui des impôts. Autrement dit, le débiteur aura toujours la possibilité de se pourvoir contre l'arrêté du Wali devant la juridiction compétente, ou de saisir le directeur des impôts en application des articles 330 et suivants

du code des impôts¹⁸ ; or de telles possibilités ne peuvent être logiquement envisagées, non seulement parce que ni le Wali ni le receveur des impôts n'ont pas eu et ne peuvent pas se prononcer sur le bien fondé des sommes réclamées, mais en raison aussi de la spécificité du contentieux de sécurité sociale. Il me semble que le législateur voit dans l'intervention du directeur de la caisse puis celle du wali des garanties suffisantes pour les intérêts du débiteur, et c'est peut être cela qui explique qu'il n'est même pas prévu de notification de l'état de rôle au débiteur préalablement à sa transmission à l'administration fiscale pour exécution¹⁹.

2/ La procédure de la contrainte

La procédure dit de la contrainte est prévue par l'article 60 modifié²⁰ de la loi 83-15 dans les termes suivants : « *Dans la procédure de la contrainte, l'état des sommes dues est signé par le directeur de l'organisme de sécurité sociale créancier, puis visé et rendu exécutoire par le président siégeant en matière sociale, dans un délai de quinze (15) jours* ». La contrainte n'est donc rien d'autre qu'un état exécutoire formalisé en dehors de la présence du débiteur (2.1.), qui dispose toutefois de voies de recours (2.2).

2.1- Formalisation de la contrainte

La formalisation de la contrainte nécessite l'intervention des services de la caisse pour l'établissement du titre exécutoire d'une part, et celle du président du tribunal siégeant en matière sociale, à l'effet de le rendre exécutoire d'autre part.

¹⁸ Le contentieux des impôts prévoit 3 phases : il y a d'abord les réclamations qui sont examinées par le directeur des impôts puis les recours devant les commissions de recours, et enfin la procédure devant la chambre administrative, voir art 329 et suivants du code des impôts/

¹⁹ Cette explication me paraît plausible au regard du contexte politique et socio-économique qui prévalait lors de la promulgation du texte en 1983. L'Algérie prônait le socialisme. L'économie était aux mains d'entreprises de l'État qui étaient les principales pourvoyeuses de fonds pour la sécurité sociale à côté de l'Administration publique alors que le secteur privé dont les intérêts divergent de ceux de la collectivité était marginalisé.

²⁰ - Voir l'article 19 de la loi 99-10 du 11 novembre 1999, JORA n° 98.

2.1.1 Etablissement de la contrainte

Comme pour la procédure de l'état de rôle, celle de la contrainte requiert elle aussi l'établissement par les services de la Caisse d'un état des sommes dûment signé par le directeur de la caisse. Aussi et comme nous l'avons déjà souligné à propos de la procédure de l'état de rôle, la loi ne prescrit ni de forme particulière que doit revêtir la contrainte ni de mentions obligatoires qu'elle devra comporter. Ainsi et pour éviter des répétitions inutiles nous pouvons dire que la formalité préalable de la mise en demeure et les formalités que nous avons appelées « implicites » exigées comme indiqué ci-dessus pour l'état de rôle, le sont aussi pour la procédure de la contrainte.

Celle-ci ressemble davantage aux procédures sommaires non contradictoires, telle la procédure de l'ordonnance sur requête²¹ ou celle de l'injonction de payer²², avec toutefois cette différence importante à propos du rôle du juge qui intervient non pas pour autoriser la contrainte mais pour la rendre seulement exécutoire.

2.1.2 Le visa de la contrainte

A priori, la seule différence entre la procédure du rôle et celle de la contrainte a trait à la personne habilitée à rendre l'état des sommes dues exécutoire; c'est le wali qui a en charge cette mission dans la procédure du rôle, et c'est le juge qui rendra la contrainte exécutoire. L'accomplissement de cette formalité par le magistrat soulève deux questions: la première a trait à la détermination du magistrat compétent et la seconde concerne le pouvoir de celui-ci.

2.1.2.1 Le juge compétent

Aux termes des dispositions de l'article 60 de la loi 83-15, c'est le Président du tribunal siégeant en matière sociale qui est chargé de viser l'état des sommes dues établi par le directeur de la caisse de sécurité sociale. Cette question n'aurait certainement pas soulevé de

²¹ - voir article 172 Co Pro Civ.

²² - voir article 174 Co Pro Civ.

difficulté sans l'ambiguïté de l'expression « *président du tribunal siégeant en matière sociale* » contenu dans le texte de loi ; il n'existe pas ,en effet, de tribunal siégeant en matière sociale ; c'est plutôt une section - dite sociale- du tribunal ²³ qui est chargée d'examiner les affaires sociales . Cette section est présidée par un magistrat qui n'est pas forcément le président du tribunal et d'où donc la difficulté à déterminer le magistrat compétent , est-ce le Président du tribunal qui dans le cadre de ses attributions classiques notamment l'examen des ordonnances sur requête est compétent pour viser et rendre exécutoire les états des sommes dues ? ou bien s'agit-il d'une compétence exclusive du magistrat chargé des affaires sociales en sa qualité de président de la section sociale ?

Les discussions autour de cette question lors des séminaires organisés par les caisses de sécurité sociale et le Ministère de la Justice en date des 13 , 21 janvier , et 15 et 22 février 1998 et auxquels ont pris part notamment les magistrats ayant en charge le contentieux de sécurité sociale ont relevé qu'en fait il n'y avait pas réellement de difficultés dans la mesure où c'est le Président du tribunal qui est chargé de la répartition des affaires et il a ainsi toute latitude pour se réserver les domaines qui relèvent de sa compétence , et qu'en tout état de cause il n'y a aucun empêchement légal à ce que la procédure de la contrainte soit soumise à l'examen du Président du tribunal ou à celui du Président de la section sociale

Ce raisonnement me paraît critiquable dans la mesure où il n'est pas fait de distinction entre les attributions propres du président du tribunal en tant que chef de la juridiction du premier degré et les attributions ordinaires des magistrats . Il est vrai que c'est le président du tribunal qui fait la répartition des affaires entre les différentes sections de son tribunal , en fonction généralement de la nature du contentieux , civil , commercial, statut personnel etc. , mais cette répartition ne concerne

²³ aux termes de l'article 1^{er} Co Pro Civ , le tribunal est qualifié de juridiction de droit commun et qui a donc compétence pour examiner en première instance tous les litiges qui lui sont soumis sans aucune distinction de nature ou autre.

pas les mesures dites d'urgence qui relèvent exclusivement de sa compétence tel les ordonnances sur requête, référé etc. Il s'agit d'un examen sommaire sans débat contradictoire en vue d'une mesure exceptionnelle qui ne saurait relever que de la compétence du Président du tribunal, et auquel il y a lieu d'en référer en cas de difficulté²⁴ De ce point de vue, il me paraît que seul le Président du tribunal est compétent pour rendre exécutoire la procédure de la contrainte. Néanmoins et étant donné que le magistrat de la section sociale peut être amené à examiner au fond la contrainte dans le cadre du recours à la disposition du débiteur²⁵, il n'y a aucune objection à lui reconnaître compétence pour rendre exécutoire la contrainte. D'ailleurs l'intention du législateur à ce propos ne souffre d'aucune équivoque au regard de l'expression «*président du tribunal siégeant en matière sociale* » mentionnée à l'article 60 de la loi 83-15 -

2.1.2.2 .Le pouvoir du juge

Le juge devra certainement vérifier l'état des sommes dues qui lui est soumis aux fins de le rendre exécutoire, mais quelle est l'étendue de cette vérification ? s'attachera-t-il à un contrôle de la forme, ou devra-t-il examiner le bien fondé de la demande ? Il est vrai que s'agissant d'une procédure qui n'est pas contradictoire, le contrôle du magistrat ne pourra être que sommaire, il se limitera à un examen de pure forme des documents produits par les services de la caisse à l'appui de l'état des sommes dues.

Le magistrat devra s'assurer au moins de l'existence effective des documents constatant la créance, telles les déclarations de cotisations établies par le débiteur lui-même en application de l'article 14 de la loi 83-14 relative aux obligations des assujettis en matière de sécurité

²⁴ La difficulté est généralement le fait du plaideur qui n'a pas eu l'occasion de présenter ses arguments et qui entend s'opposer à la mesure prise par l'ordonnance rendue à pied de requête

²⁵ Au lieu d'en référer - en cas de difficulté- au président du tribunal conformément aux dispositions de l'article 172-2 Co Pro Civ., le débiteur poursuivi en vertu d'une contrainte pourra en vertu de l'article 61 de la loi 83-15 saisir la commission de recours préalable.

sociale²⁶, ou le rapport de contrôle établi par le personnel de contrôle de la caisse et faisant ressortir des redressements conformément à l'article 36 de la même loi, ou alors le document portant taxation d'office établi par les services de la caisse conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi sus visée. Il vérifiera ensuite que la formalité de l'avertissement à été bien accomplie, que le débiteur a été rendu effectivement destinataire de l'avertissement et que celui ci mentionne bien les voies de recours à la disposition du débiteur conformément aux prescriptions de l'article 77-2 de la loi 83-15.

C'est à la suite de cet examen sommaire des pièces que le magistrat accédera ou non à la demande de la Caisse. Ainsi et sauf le cas d'une irrégularité flagrante des documents produits, le magistrat sera tenu de viser et rendre exécutoire l'état qui lui est soumis et qui rappelons le est certifié par le directeur de la caisse comme indiqué précédemment. Aussi et de par la formulation même de l'article 60 modifié de la loi 83-15, conçu comme suit: «...*l'état des sommes dues est signé par le directeur de l'organisme de sécurité sociale, puis visé et rendu exécutoire par le président du tribunal en matière sociale, dans un délai de quinze (15) jours* », il peut être affirmé que le magistrat a un pouvoir lié en la matière. Le magistrat selon les termes de l'article précité n'est pas appelé à se prononcer sur un litige ou une difficulté, il intervient pour compléter l'action entreprise par le directeur de l'organisme de sécurité sociale. D'ailleurs la loi imparti au magistrat un délai pour se faire, mais là aussi force est de constater que le non respect, de ce délai n'est assorti d'aucune sanction. Il semble que le législateur s'est préoccupé davantage de la célérité de la procédure, que du pouvoir du juge (qui n'a pas théoriquement de pouvoir d'appréciation). Enfin, il me semble que telle qu'organisé la procédure de la contrainte préserve malgré tout les intérêts du débiteur dès lors qu'il dispose de voie de recours.

²⁶ - J O R A n°28 du 05/07/1983

2.2 Le recours

Une fois revêtue de la formule exécutoire, la contrainte doit être aux termes des dispositions de l'article 61 de la loi 83-15 signifiée au débiteur qui dispose « *...d'un délai de quinze (15) jours pour régulariser sa situation ou saisir la commission de recours préalable...* ».

la contrainte est signifiée par l'agent de contrôle assermenté, c'est en fait un agent de contrôle de la Caisse qui est chargé de cette formalité, mais qui pourra être également accomplie, le cas échéant par les services d'un huissier. Faut-il souligner toutefois que la loi n'impose aucune formalité particulière pour cette signification, qui fait courir pourtant le délai de quinze jours imparti au débiteur : « *pour régulariser sa situation ou saisir la commission de recours préalable ...* ». Ainsi donc le débiteur pourra le cas échéant formuler un recours contre la contrainte qui lui a été signifiée dans le délai prévu à cet effet. Il s'agit d'un délai franc qui obéit aux règles de procédure civile.

La loi n'impose aucune forme particulière au recours qui est généralement fait sous forme de simple lettre déposée ou envoyée avec une demande d'avis de réception au secrétariat de la commission de recours préalable. Dans la pratique ce sont les services de la caisse qui ont initié la procédure de la contraire qui reçoivent le recours, puisque ce sont eux qui assurent le secrétariat de la commission ²⁷.

Ce recours gratuit et de surcroît suspensif ²⁸ n'est en fait rien d'autre qu'une véritable échappatoire pour les débiteurs de mauvaise foi. Et c'est là un aspect important du recours qu'il faut souligner dans la mesure où le privilège consenti aux caisses de sécurité sociale, soit la dispense.

²⁷ - Voit l'article 61 de la loi 83-15 aux termes des dispositions de la loi le secrétariat de la commission de recours est assuré par le directeur de l'agence, mais dans les faits ce sont les services du contentieux qui assurent cette tâche

²⁸ l'article 17 de la loi 98-12 modifiant l'article 58 de la loi 83-15 précise toutefois que « la saisine de la commission de recours préalable de wilaya ne suspend pas l'action engagée par l'organisme de sécurité sociale en cas de défaut de déclaration d'activité ou de défaut de demande d'affiliation prévues par la loi n° 83-14 du 02/07/1983 relative aux obligations des assujettis en matière de sécurité sociale »

du recours aux juridictions pour l'obtention du titre exécutoire est battu en brèche..

Ceci étant, l'article 62 de loi 83-15 dispose par ailleurs: *«Sous réserves des dispositions de l'article 61 ci-dessus, le débiteur ne peut faire suspendre l'exécution de la contrainte par opposition, sauf cas de force majeure.»*. Cette disposition soulève plus d'une interrogation, Le législateur a-t-il consacré une autre voie de recours en plus du recours devant la commission préalable de recours? Que faut-il entendre par opposition? devant qui faut-il la formuler? Dans quel délai? et dans quel cas?

Il pourrait s'agir d'une seconde alternative offerte au débiteur qui serait en droit de contester la contrainte qui lui a été signifiée devant le magistrat l'ayant visée et d'où d'ailleurs l'appellation «d'opposition.».

Cette interprétation me paraît être en contradiction avec le principe du recours préalable obligatoire en matière de contentieux général de la sécurité sociale. Par ailleurs il me paraît difficile de justifier l'effet suspensif de la saisine de la commission de recours préalable alors que l'opposition ne suspend pas l'exécution de la contrainte. D'ailleurs on ne voit pas comment le débiteur va t-il choisir l'opposition alors que la saisine de la commission de recours lui permet de soustraire à l'exécution de la contrainte? Que pourra t-il arguer au titre de la force majeure pour bénéficier d'un sursis à exécution ? Enfin en l'absence de toute indication quant à la forme de l'opposition, son délai et l'instance devant laquelle elle devra être portée , il serait plus juste de voir dans les dispositions de l'article 62 sus indiqué une simple erreur dans la reprise de l'avant projet du texte ou d'un texte antérieur

B- Les mesures conservatoires

Les mesures conservatoires sont généralement prévues pour pallier aux cas d'urgence, tel l'exemple du débiteur qui tente d'organiser son insolvabilité, de sorte à se soustraire à toutes poursuites alors que la créance prétendue est certaine liquide et exigible et ne souffre apparemment d'aucune contestation. Il en est de même lorsque certains

éléments de preuve sont menacés de disparition et d'où l'impossibilité pour le plaideur d'établir le cas échéant ses prétentions. Ainsi, en matière de recouvrement de sommes dues, le législateur a prévu entre autre mesure conservatoire pour préserver les droits du créancier la saisie conservatoire. Celle-ci permet, en effet au créancier qui n'a pas de titre exécutoire, de procéder à une saisie arrêt par simple ordonnance sur requête. Aux termes des dispositions de la loi 83-15, le législateur permet aux organismes de sécurité sociale de procéder à des oppositions par simple lettre (1), et exige des organismes prêteurs de retenir sur le montant du prêt consenti, le montant des sommes dues par le bénéficiaire à la sécurité sociale (2).

1. La mesure de l'opposition

Par dérogation aux règles de procédure civile notamment l'article 356 du Code Pro Civ, les organismes de sécurité sociale peuvent aux termes de l'article 67 de la loi 83-15: «...*faire opposition, auprès des institutions bancaires et financières, dans la limite des sommes dues*». A priori, le législateur entend simplifier la procédure de l'opposition au profit des caisses de sécurité sociale dès lors qu'elles sont dispensées de l'autorisation du juge (1.1), néanmoins cet avantage semble être remis en cause par la procédure de validation de l'opposition (1.2).

1.1 . La formalité de l'opposition

L'article 68 de la loi 83-15, dispose: «l'*opposition prévue à l'article 67 ci-dessus est notifiée, par l'organisme de sécurité sociale créancier par lettre recommandée mettant en demeure les institutions financières et bancaires de conserver, par devers elles, les sommes dues par le débiteur de l'organisme jusqu'à la mesure d'exécution.*». Ainsi donc; les caisses de sécurité sociale sont dispensées de l'autorisation du juge; et il leur suffit d'une simple notification par lettre recommandée au banquier de la mesure d'opposition. La notification devra de toute évidence mentionner le nom du débiteur ainsi que le montant de sa dette . Elle a pour effet de saisir-arrêter entre les mains du banquier le montant

réclamé par la caisse de sécurité sociale. D'ailleurs le banquier pourrait voir sa responsabilité pénale et civile engagée pour tout paiement qui sera fait après cette notification ²⁹.

Ainsi le législateur privilégie les intérêts des caisses de sécurité sociale au détriment de ceux des tiers, dans la mesure où elles sont habilitées à procéder à des oppositions auprès de institutions financières sans autorisation préalable du juge et sans aucune formalité particulière. Lorsque le tiers détenteur n'est pas une institution bancaire, l'article 69 de la loi 83-15 renvoie les caisses de sécurité sociale aux règles de droit commun ³⁰

Il reste toutefois que les facilités accordées aux caisses de sécurité sociale comme indiqué ci-dessus ne mettent pas en péril les intérêts du débiteur, puisqu'il ne s'agit que d'une mesure conservatoire qui devra dans tous les cas être validée par le tribunal.

1.2 La validation de l'opposition

La procédure de droit commun en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi n°99-10 (1.2.1) a été remplacée par la procédure de l'injonction de payer (1.2.2).

1.2.1 La procédure de droit commun

Antérieurement à la promulgation de la loi n° 99-10 modifiant et complétant la loi n° 83-15 relative au contentieux de la sécurité sociale, il n'était pas prévu de disposition particulière quant à la validation de la mesure d'opposition, soit sa conversion en mesure d'exécution, et qu'ainsi les caisses de sécurité sociale n'avaient pas d'autre alternative que celle de se référer au droit commun, c'est à dire les règles du code de procédure civile. Dans ce cadre, faut-il rappeler que la mesure de l'opposition doit faire l'objet d'une procédure de validation aux termes

²⁹ - voir article 67 al 2 de la loi 83-15

³⁰ L'article 69 dispose : « pour recouvrer les sommes dues, le directeur de l'organisme créancier peut faire opposition sur les biens meubles ou les liquidités appartenant au débiteur de l'organisme. entre les mains du tiers détenteur autre que les parties prévues à l'article 67 ci-dessus et ce dans le cadre des dispositions du code de procédure civile. »

de laquelle le juge se prononcera sur le bien fondé de la créance et ordonnera éventuellement au tiers détenteur de désintéresser le créancier.

La mesure d'opposition qui ne fera pas l'objet d'une demande de validation dans le délai requis devient nulle et de nul effet³¹, néanmoins le tiers détenteur soit l'institution financière – de crainte de voir sa responsabilité engagée- exige toujours une mainlevée délivrée par le créancier .

Dans la pratique les caisses de sécurité sociale utilisent fréquemment la mesure de l'opposition à l'encontre notamment des entreprises publiques, mais dans très peu de cas il est procédé à la validation de celle-ci. Le plus souvent, les parties s'entendent sur un échéancier de paiement, pour permettre au débiteur de se libérer et il est donné par la même occasion mainlevée de l'opposition³². Il y a lieu toutefois de signaler que les nouvelles dispositions de la loi 99-10 notamment son article 21 modifiant l'article 68, subordonne toute mainlevée d'opposition, au paiement préalable de la quote-part salariale de cotisation et le versement d'une avance sur la quote-part patronale, or dans la pratique, la satisfaction d'une condition est parfois impossible en raison du montant élevé de la créance

1.2.2. La procédure de l'injonction de payer

l'article 22 de la loi 99-10 a rajouté à la loi 83-15 un article 68 bis qui dispose : « *après opposition auprès des organismes bancaires conformément aux articles 67 et 68 de la présente loi, l'organisme de sécurité sociale donne injonction de payer, en application des dispositions prévues par le code de procédure civile en vue du recouvrement des sommes dues* ». Ainsi aux termes de ce nouvel article , les caisses de sécurité sociale ne sont plus astreintes à la validation de l'opposition , elles devront plutôt recourir à la procédure de l'injonction de payer. Cette modification aurait été introduite ,

³¹ - voir article 350 Co pro civ .

³² selon les services de la CNAS. il a été procédé au cours de l'exercice 2001 à près de 7000 oppositions pour un montant de près de 24.5 milliards de DA.

semble-t-il pour faciliter la tâche aux caisses de sécurité sociale dont les créances ne cessent d'augmenter d'année en année.(1.2.2.1) , mais en tenant compte toutefois des difficultés financières du débiteur qui pourra le cas échéant bénéficier de délais de paiement (1.2.2.2).

1.2.2.1 La simplification du recouvrement

L'injonction prévue par l'art 174 et suivants du code de procédure civile est une procédure sommaire et unilatérale utilisée habituellement pour le recouvrement de petites sommes. L'injonction de payer est présentée sous forme de requête accompagnée des pièces justificatives, au président du tribunal, qui autorisera après examen, sa notification au débiteur³³. La notification est faite par lettre recommandée du greffier avec demande d'avis de réception au débiteur qui dispose d'un délai de 15 jours francs pour formuler éventuellement un contredit, auquel cas le juge est de nouveau saisi; et il devra se prononcer sur les moyens de défense présentés par le débiteur. Dans tous les cas, le débiteur dispose des voies de recours prévues habituellement contre les jugements contradictoires³⁴.

A priori et de par sa simplicité la procédure d'injonction offre beaucoup d'avantages aux organismes de sécurité sociale qui ne sont plus obligés de recourir aux procédures judiciaires . mais il reste à vaincre toutefois, la résistance des magistrats et à trouver le lien entre l'injonction de payer et la mesure de l'opposition sans oublier la voie de recours du contredit.

La résistance des magistrats s'explique surtout par l'importance des sommes réclamées au débiteur qui est généralement une entreprise publique³⁵, alors que les seules pièces justifiant la créance sont les déclarations de cotisations faites sur des imprimés conçus par les caisses

³³ - l'article 176 dispose « Le juge, peut par simple mention au bas de la requête, autoriser la notification d'une injonction de payer si la créance lui paraît justifiée . dans le cas contraire , il rejettera sans voie de recours possible pour le demandeur , sauf à celui-ci à procéder suivant les voies de droit commun.»

³⁴ - voir article 181 Co Pro Civ

³⁵ les caisses de sécurité sociale sont rarement en possession de renseignements relatifs à la domiciliation bancaire des entreprises privées.

de sécurité sociale. IL est vrai que de telles déclarations de cotisations dûment signées par le débiteur sont des écrits sous seing privé et telle est aussi la condition exigée par l'article 174 Co Pro civ³⁶ ..

Par ailleurs et à supposer que le magistrat vise l'injonction de payer, celle-ci est susceptible de recours devant le tribunal , et quid donc de la mesure de l'opposition ? Continuera -t- elle à produire ses effets jusqu'à solution du litige ? Une réponse affirmative me paraît improbable en raison des dispositions de l'article 350 Co Pro Civ sus visé et surtout du préjudice dont souffrirait le débiteur. Par ailleurs si la mesure devient caduque en application des dispositions de l'article 350 Co Pro Civ quel en est l'utilité et l'intérêt ?

1.2.2.2 Délais de paiement

La loi n°99-10 du 11 novembre 1999 modifiant et complétant la loi n°83-15 relative au contentieux en matière de sécurité sociale a rajouté un article 73 bis conçu comme suit : « *La demande d'octroi de délais de paiement des cotisations ne peut être examinée que s'il y a eu versement de la totalité de la quote-part salariale de cotisation... En outre lorsque l'organisme employeur débiteur de cotisation est une entreprise publique qui fait l'objet d'un plan de redressement , l'octroi d'un échéancier de paiement est assorti de garanties données à l'organisme de sécurité sociale par l'instance qui approuve le plan et ce, jusqu'à l'extinction de la dette* » Ces nouvelles dispositions ont été semble -t- il initiées par des députés au cours des débats autour du projet de loi , dans le but de contraindre davantage les débiteurs à s'acquitter de leur dette de cotisations. En vérité, ces nouvelles dispositions tout en légalisant une pratique prévue par une circulaire ministérielle ont mis les organismes de sécurité sociale dans une situation plus délicate . En effet , c'est par une circulaire du Ministre de la protection sociale³⁷ qu'il a été décidé d'introduire les échéanciers

³⁶ - il exigé par ailleurs d'autres conditions qui ne soulèvent pas de difficultés ; la créance doit être échue liquide et exigible .

³⁷ Circulaire du 08 mars 1987 . intitulé . Circulaire fixant les procédures de mise en œuvre des mesures d'assainissement des créances contentieuses détenues par les caisses de sécurité sociale.

de paiement pour faciliter le recouvrement des créances de cotisations, eu égard notamment à la situation financière très précaire des entreprises publiques. Cette mesure décidée par une simple circulaire soulève des interrogations quant à sa légalité tant au plan de la forme que du fond. Peut-on remettre en cause des dispositions de la loi par une circulaire? Comment pourrait-on concilier l'octroi de délai pour le paiement des cotisations en vertu d'une circulaire, alors que le défaut de paiement de la cotisation à l'échéance entraîne systématiquement, et sans mise en demeure préalable, des pénalités et majorations de retard en vertu des dispositions de la loi? Par ailleurs quid de ces sanctions pécuniaires lorsque le débiteur bénéficie d'un échéancier de paiement qui intervient généralement après le recours à l'exécution forcée?

Par ailleurs, les montants réclamés aux débiteurs sont généralement très élevés et qu'ainsi les débiteurs ne pourront pas se libérer de la totalité de la quote-part salariée de cotisation, condition sine qua non pour bénéficier de délais de paiement, or cette mesure dérogatoire avait pour objet de faciliter le recouvrement des créances auprès des débiteurs de sommes importantes. Cette difficulté de taille demeure posée du moment que les organismes de sécurité sociale n'ont ni intérêt ni pouvoir pour mettre en faillite du débiteur.

Enfin, le second alinéa de l'article 73 bis, n'a connu et ne connaîtra certainement aucune application, pour une raison toute simple, l'instance qui accorde l'échéancier n'est rien d'autre qu'une commission ad hoc.

2. le prélèvement des cotisations sur les crédits

L'article 73 de la loi 83-15 modifié³⁸ dispose : *« Les organismes bancaires ou toutes autres institutions sont tenus d'exiger des assujettis, demandeurs de prêts, une déclaration de mise à jour des cotisations délivrées par les organismes de sécurité sociale compétents... Lorsque l'assujetti est débiteur envers l'organisme de sécurité, l'organisme*

³⁸ la modification a porté sur le changement de l'expression « les organismes publics » par celle de « les organismes bancaires ou toutes autres institutions » .. c'est là une simple précision et une mise à jour du texte (avec l'apparition des banques privées) et non pas une modification de fond

prêteur est tenu d'effectuer la retenue correspondant aux sommes dues à l'organisme de sécurité sociale et la lui verser.»

Les dispositions de cet article soulèvent trois observations fondamentales, en premier lieu il y a l'ordre d'énumération des différentes mesures. Le titre VI intitulé « *actions en recouvrement des sommes dues aux organismes de sécurité sociale* » a en effet, énoncé successivement les procédures de recouvrement forcé que sont la procédure du rôle et celle de la contrainte (art 58 à 66), les mesures conservatoires c'est à dire, la mesure de l'opposition, (art 67 à 69), les privilèges et hypothèques (art 70& 71) pour énoncer enfin la procédure de prélèvement des cotisations sur les emprunts consentis par les institutions financières au débiteur des organismes de sécurité sociale. Si l'on s'en tient à l'ordre d'énumération des différentes mesures on tente de qualifier le prélèvement des cotisations par les banques sur les crédits consentis au débiteur comme une mesure conservatoire. Or une telle qualification est en contradiction avec le contenu des dispositions de l'article 73 sus visé dès lors que le banquier est obligé non seulement de procéder à la retenue du montant dû mais de le reverser à la caisse créancière. C'est là une mesure d'exécution. Mais si tel était le cas, et c'est là, notre deuxième observation, comment expliquer la nécessité d'un contrôle judiciaire pour les autres mesures notamment la procédure de la contrainte et celle de l'opposition alors que les prélèvements sur les crédits ne sont pas assujettis à un tel contrôle. Cette question se pose surtout qu'il n'est nullement exigé la production par l'organisme de sécurité sociale, créancier d'un titre exécutoire, ce qui aurait peut être justifié la solution retenue.

Enfin, et c'est là, la troisième observation, les organismes bancaires ou toutes autres institutions sont tenus aux termes des dispositions de l'article 73 sus visé d'exiger de tout demandeur de prêt la production d'une attestation de mise à jour délivrée par les caisses de sécurité sociales, or dans le cas où l'intéressé est débiteur vis à vis de ces caisses, le texte ne donne aucune indication quant au document ou titre de créance en vertu duquel la retenue pourra être effectuée et encore

moins la procédure de mise en ouvre. D'ailleurs ces difficultés de mise en ouvre ont fait que cette procédure de prélèvement n'a jamais été appliquée.

En conclusion, nous constatons que la mise en place de procédures particulières pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale, en raison notamment de la mission de service public dont sont chargées les caisses de sécurité sociale, ne sont en réalité d'aucun apport conséquent par rapport aux procédures de droit commun. Il en a été ainsi parce que les dispositions de la loi 83-15 ne sont dans leur grande majorité qu'une reprise de la législation antérieure alors que le contexte social économique et juridique a connu une évolution très significative. Par ailleurs les contradictions relevées entre les différentes dispositions de loi montrent que les considérations sociales voir politiques ont pris souvent le dessus sur la logique juridique. Comme peut-on à titre d'exemple concilier les facilités accordées aux Caisses de sécurité sociale pour l'obtention des titres exécutoires, avec la possibilité pour le débiteur de bénéficier d'un recours sans formalité, gratuit et de surcroît suspensif ? Comment concilier la possibilité de bénéficier de délais de paiement alors qu'au même moment le défaut de paiement à l'échéance prévue entraîne systématiquement des majorations de retard sans mise en demeure préalable. La difficulté tient par ailleurs aux difficultés qu'éprouve le législateur à définir la nature juridique des organismes de sécurité sociale, sont-ils des personnes morales de droit public, ou sont-ils des personnes morales de droit privé ? Dans la première hypothèse, les caisses ne seraient que des établissements publics administratifs, et c'est la solution qui a été retenue par le décret du 20 août 1985³⁹ tandis que la seconde hypothèse est difficilement envisageable compte tenu de la mission des caisses. Or en retenant un critère organique⁴⁰, le choix offert par la législation algérienne est très limité, et s'il est vrai que la législateur a tenté de distinguer les organismes de sécurité sociale au regard de leur spécificité en les qualifiant d'établissement public à

³⁹ - voir art 2 du décret 85-223 du 20 août 1985, JORA n°35 du 21 août 1985

⁴⁰ - voir art 7 du Co Pro Civ

gestion spécifique⁴¹, il n'en reste pas moins vrai que cette nouvelle catégorie juridique n'apporte aucune solution dans la mesure où le critère de distinction entre les personnes de droit privé et celles de droit public, n'a pas évolué.

⁴¹ - Voir art 49 de loi 88-01 , et le décret n°92-07 du 4 janvier 1992 . portant statut juridique des caisses de sécurité sociale et organisation administrative et financières de la sécurité sociale , JORA n°2 du 08 janvier 1992.