

Objet : Recouvrement des indus de prestation et des prestations recouvrables sur succession par voie de contrainte

Annulée et remplacée par la [circulaire Cnav 2021/2 du 12/01/2021](#)

Référence : 2017 - 17

Date : 27 avril 2017

Direction juridique et de la réglementation nationale
Département juridique et coordination contentieux

Diffusion :

Mesdames et Messieurs les Directeurs des Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail et des Caisses Générales de Sécurité Sociale

Résumé :

[La loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la Sécurité Sociale pour 2017](#) étend le champ du recours à la contrainte aux prestations recouvrables sur succession.

La présente circulaire annule et remplace [la circulaire Cnav n° 2011-35 du 2 mai 2011](#).

Sommaire

1. Contexte législatif et réglementaire

- 1.1 Les textes législatifs et réglementaires
- 1.2 La justification de l'instauration d'un pouvoir de contrainte dans le cadre du recouvrement des indus de prestation vieillesse et des prestations recouvrables sur succession
- 1.3 Le champ d'application
 - 1.3.1 Champ d'application du pouvoir de contrainte
 - 1.3.2 Les limites à l'exercice du pouvoir de contrainte
 - 1.3.2.1 Le strict respect du formalisme
 - 1.3.2.2 Le seuil d'admission en non-valeur

2. Procédure

- 2.1 La procédure de notification
- 2.2 Les actions du débiteur
 - 2.2.1 Acquiescement de la dette
 - 2.2.2 Possibilité de présenter des observations écrites ou orales
 - 2.2.3 Possibilité de demander une remise de dette
 - 2.2.4 Possibilité de contester sur le fond
 - 2.2.5 Absence de réaction du débiteur
- 2.3 La mise en demeure
 - 2.3.1 Mentions obligatoires
 - 2.3.2 Modalité de délivrance
 - 2.3.3 Les actions du débiteur
- 2.4 La procédure de contrainte
 - 2.4.1 Les mentions obligatoires
 - 2.4.2 Le modèle de contrainte
 - 2.4.3 Les modalités de délivrance
 - 2.4.4 Actions du débiteur
 - 2.4.4.1 Acquiescement de la dette
 - 2.4.4.2 Utilisation des voies de recours
- 2.5 L'opposition à contrainte
 - 2.5.1 Délai et forme de l'opposition
 - 2.5.2 Obligations de l'organisme
- 2.6 Les effets de la contrainte
- 2.7 Les effets du jugement du tribunal des affaires de sécurité sociale statuant sur opposition

2.8 La prescription de l'action en recouvrement suite à la contrainte

3. Date d'entrée en vigueur

Annulée et remplacée par la circulaire Cnav 2021/2 du 12/01/2021

1. Contexte législatif et réglementaire

1.1 Les textes législatifs et réglementaires

[L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale](#) (CSS) issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a instauré un pouvoir de contrainte pour le recouvrement d'une prestation indûment versée.

Ainsi, il précise :

« Pour le recouvrement d'une prestation indûment versée, [...] le Directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixées par voie réglementaire, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire. »

[Le décret d'application n° 2009-988](#) paru au journal officiel du 22 août 2009 prévoit la procédure de contrainte à mettre en place par la branche retraite.

[La circulaire interministérielle n° DSS/2B/4D/2010/214 du 23 juin 2010](#) a précisé les modalités d'application de la loi et du décret précités.

C'est [l'arrêté du 23 juillet 2010](#), paru au journal officiel du 14 septembre 2010 qui a fixé le modèle de contrainte pour les organismes chargés de la gestion des prestations d'assurance vieillesse.

Enfin, [la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017](#), étend le champ du recours à la contrainte aux prestations recouvrables sur succession.

1.2 La justification de l'instauration d'un pouvoir de contrainte dans le cadre du recouvrement des indus de prestation vieillesse et des prestations recouvrables sur succession

La généralisation du pouvoir de contrainte se justifie par :

- l'efficacité du recouvrement ;
- l'optimisation du délai des procédures contentieuses de recouvrement ;
- l'allègement des contentieux devant les juridictions.

1.3 Le champ d'application

1.3.1 Champ d'application du pouvoir de contrainte

La circulaire interministérielle du 23 juin 2010 a précisé que la contrainte peut être délivrée pour recouvrer les prestations indûment versées. Pour les organismes de la branche retraite, il s'agit des prestations contributives et non contributives ainsi que les aides et prestations versées dans le cadre de l'action sociale.

Est exclu du champ d'application de la circulaire interministérielle le recouvrement des pénalités et sanctions financières mentionnées à [l'article L. 114-17 CSS](#), qui ne sont pas des indus de prestations versées par des organismes de sécurité sociale.

Cependant, le recouvrement des pénalités financières peut donner lieu à délivrance d'une contrainte en application du dispositif décrit à l'article L. 114-17 CSS.

La loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la Sécurité Sociale pour 2017 étend le champ du recours à la contrainte aux prestations recouvrables sur succession.

Le recouvrement est opéré dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, par les organismes ou services assurant le service de l'allocation mentionnés à [l'article L. 815-7 du CSS](#).

Le recouvrement par les caisses de la branche retraite de ces prestations est possible dès lors que l'actif net de la succession dépasse un seuil de 39 000 euros ([circulaire Cnav n° 2007-15 du 1^{er} février 2007](#)).

Cette procédure pourra être engagée dans le délai de 5 ans à compter de l'enregistrement d'un écrit ou d'une déclaration mentionnant la date et le lieu du décès du défunt ainsi que le nom et l'adresse de l'un au moins des ayants droit et ce dans la limite du délai butoir de 20 ans à compter du décès.

Pour faciliter cette procédure le droit de communication a été étendu au recouvrement des prestations recouvrables sur succession ([article L. 114-19 du CSS](#)).

1.3.2 Les limites à l'exercice du pouvoir de contrainte

1.3.2.1 Le strict respect du formalisme

L'[article L. 161-1-5 du CSS](#) prévoit que la délivrance d'une contrainte par le Directeur d'un organisme de sécurité sociale n'est pas une obligation, mais une faculté.

Ce pouvoir exorbitant du droit commun donné aux Directeurs d'organismes impose d'être particulièrement vigilant sur le respect du formalisme instauré par les textes.

1.3.2.2 Le seuil d'admission en non-valeur

Les organismes sont autorisés, en cas d'impossibilité de recouvrer la créance, à admettre en non-valeur les créances non prescrites selon les modalités définies par [l'article D. 133-2-1 CSS](#).

Compte tenu des frais de gestion liés à la délivrance de la contrainte, les organismes pourront ne pas y recourir lorsque le montant des indus à recouvrer est inférieur au seuil de l'admission en non-valeur des prestations, actuellement 80 euros.

2. Procédure

2.1 La procédure de notification

La notification émane du directeur de l'organisme de sécurité sociale.

Conformément aux dispositions prévues par [l'article R. 133-9-2 du CSS](#), la notification envoyée au débiteur doit comporter :

- Le motif, la nature et le montant des sommes réclamées ;
- La date du ou des versements ;
- L'existence d'un délai imparti au débiteur (2 mois maximum) pour s'acquitter des sommes réclamées ;
- Les délais et voies de recours ;
- Les conditions dans lesquelles le débiteur peut, dans le délai de deux mois, présenter ses observations écrites ou orales.

La notification peut être envoyée par lettre simple.

2.2 Les actions du débiteur

2.2.1 Acquiescement de la dette

En cas de paiement de la dette par le débiteur par paiement intégral ou selon un échéancier, la procédure est terminée.

2.2.2 Possibilité de présenter des observations écrites ou orales

Le débiteur a la possibilité de présenter ses observations par écrit ou bien oralement.

En cas de manifestation de l'assuré ou de l'héritier, il conviendra de l'inciter à présenter des observations écrites plutôt qu'orales.

Ces observations sont à adresser au service en charge du dossier.

Elles ne constituent pas une saisine de la Commission de recours amiable (CRA) et devront être présentées dans le délai de deux mois suivant la réception de la notification.

2.2.3 Possibilité de demander une remise de dette

Le débiteur conserve la possibilité de saisir la CRA pour effectuer une demande de remise de dette. Cette saisine peut intervenir à tout moment, la demande de remise de dette n'étant pas soumise à une condition de délai.

La saisine de la CRA a un effet interruptif sur la procédure de recouvrement. L'organisme doit donc suspendre la procédure de contrainte en cas de demande de remise de dette.

2.2.4 Possibilité de contester sur le fond

Le débiteur peut saisir la CRA pour formuler une contestation relative à la révision de ses droits à prestation, à l'indu notifié ou la créance de succession. Cette réclamation devra être envoyée dans le délai de deux mois suivant la réception de la notification de l'indu ou de la mise en demeure.

La contestation devant la CRA suspend la procédure de contrainte jusqu'à la décision de la commission.

2.2.5 Absence de réaction du débiteur

Lorsque le débiteur ne s'est pas manifesté dans le délai imparti de deux mois suivant la réception de la notification, il convient de poursuivre la procédure et de mettre l'intéressé en demeure de payer les sommes demandées.

2.3 La mise en demeure

2.3.1 Mentions obligatoires

Conformément aux dispositions prévues par [l'article R. 133-9-2 du CSS](#), la mise en demeure, signée par le directeur de l'organisme, doit comporter :

- Le motif, la nature, le montant des sommes réclamées ;
- La date du ou des versements indus ;
- Le motif qui, le cas échéant, a conduit à rejeter totalement ou partiellement les observations présentées ;
- Les délais et voies de recours.

2.3.2 Modalité de délivrance

La mise en demeure est délivrée par tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception

2.3.3 Les actions du débiteur

En cas de paiement de la dette par le débiteur, par paiement intégral ou selon un échéancier, la procédure est terminée.

Si le débiteur demande une remise de dette, la procédure est suspendue jusqu'à décision de la CRA.

En cas de refus du débiteur de payer ou de silence de celui-ci dans le délai de deux mois à compter de la notification de la mise en demeure, le débiteur peut faire l'objet d'une procédure de contrainte.

2.4 La procédure de contrainte

2.4.1 Les mentions obligatoires

La contrainte doit émaner du directeur ou d'un agent de l'organisme concerné, ayant reçu une délégation de pouvoir.

Ainsi, est nulle la contrainte dont le signataire ne justifie pas d'une délégation de pouvoir donnée par le directeur de l'organisme concerné antérieurement à sa délivrance.

La contrainte doit comporter la signature de la personne habilitée et non une simple griffe, afin de pouvoir identifier le signataire.

La contrainte doit permettre au débiteur d'avoir connaissance de la nature, de la cause et de l'étendue de son obligation.

A ce titre y figurent :

- une référence de document,
- la nature de la dette,
- le montant,
- la référence à la mise en demeure préalable,
- les voies et délais de recours et le tribunal compétent.

2.4.2 Le modèle de contrainte

[L'arrêté du 23 juillet 2010](#) paru au JO du 14 septembre 2010 fixe le modèle de contrainte prévu par [l'article R. 133-7 du CSS](#) (Cf. annexe).

2.4.3 Les modalités de délivrance

La contrainte est signifiée au débiteur par acte d'huissier de justice ou par lettre recommandée avec avis de réception ([article R. 133-3 du CSS](#)).

A peine de nullité, l'acte d'huissier ou la lettre recommandée mentionne la référence de la contrainte et son montant, le délai dans lequel l'opposition doit être formée, l'adresse du tribunal compétent et les formes requises pour sa saisine.

De préférence, les caisses procéderont à la signification par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

Toutefois, si la contrainte est signifiée par voie d'huissier, elle l'est à la personne en cause selon les règles de droit commun ([articles 653](#) à [664](#) du code de procédure civile).

Dans cette hypothèse, l'huissier doit informer dans les huit jours l'organisme créancier de la date de signification.

La signification fait courir le délai de 15 jours d'opposition à contrainte.

2.4.4 Actions du débiteur

2.4.4.1 Acquittement de la dette

Le débiteur peut procéder au paiement des sommes dues par un règlement intégral ou selon un échéancier. La procédure est alors terminée.

2.4.4.2 Utilisation des voies de recours

Le débiteur utilise les voies de recours et saisit le tribunal des affaires de sécurité sociale compétent d'une opposition à contrainte.

2.5 L'opposition à contrainte

2.5.1 Délai et forme de l'opposition

Le débiteur peut former opposition par inscription auprès du secrétariat du tribunal des affaires de sécurité sociale dans le ressort duquel il est domicilié ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée au secrétariat du tribunal dans les 15 jours à compter de la signification ([article R. 133-3 du CSS](#)).

L'opposition doit être motivée.

Une copie de la contrainte contestée doit lui être jointe.

Le greffe du tribunal avise l'organisme dans les huit jours de la réception de l'opposition.

2.5.2 Obligations de l'organisme

Dès qu'il a connaissance de l'opposition, l'organisme créancier adresse au secrétariat du tribunal compétent une copie de la contrainte, accompagnée d'une copie de la mise en demeure comportant l'indication du détail des sommes qui ont servi de base à l'établissement de la contrainte, ainsi que l'avis de réception, par le débiteur, de ladite mise en demeure ([article R. 133-5 du CSS](#)).

2.6 Les effets de la contrainte

A défaut d'opposition du débiteur devant le tribunal des affaires de sécurité sociale dans les formes et délais requis, la contrainte comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire (l'hypothèque judiciaire résulte d'un jugement et permet au créancier d'inscrire son droit sur tous les immeubles actuels et futurs du débiteurs).

Les frais de signification de la contrainte et tous les actes de procédure nécessaires à son exécution sont à la charge du débiteur à moins que l'opposition ne soit jugée fondée ([article R. 133-6 du CSS](#)).

2.7 Les effets du jugement du tribunal des affaires de sécurité sociale statuant sur opposition

La décision rendue sur opposition à contrainte est exécutoire de droit à titre provisoire (article R. 133-3 du CSS). Elle est susceptible des voies de recours dans les mêmes conditions que les décisions du tribunal des affaires de sécurité sociale.

2.8 La prescription de l'action en recouvrement suite à la contrainte

[L'article 23 de la loi du 17 juin 2008](#) a créé un [article 3-1 dans la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991](#) portant réforme des procédures civiles d'exécution qui dispose que :

« L'exécution des titres exécutoires visés aux 1° à 3° de l'article 3 ne peut être poursuivie que pendant dix ans, sauf si les actions en recouvrement des créances qui y sont constatées se prescrivent par un délai plus long ».

Or, les titres exécutoires visés aux 1° à 3° de [l'article 3 de la loi du 9 juillet 1991](#) sont :

- Les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif ainsi que les transactions soumises au président du tribunal de grande instance lorsqu'elles ont force exécutoire ;
- Les actes et les jugements étrangers ainsi que les sentences arbitrales déclarés exécutoires par une décision non susceptible d'un recours suspensif d'exécution ;
- Les extraits de procès-verbaux de conciliation signés par le juge et les parties.

Ainsi, pour les organismes de sécurité sociale, ce délai de prescription de 10 ans concerne les jugements rendus par les tribunaux compétents sur les sommes en cause.

S'agissant précisément des contraintes que les organismes de sécurité sociale peuvent délivrer pour recouvrer les sommes qui leur sont dues ([art. L. 114-17](#), [L. 161-1-5](#)), il convient d'opérer une distinction.

En effet, [l'article 3-1 de la loi du 9 juillet 1991](#) précité ne vise pas le 6°) de l'article 3 de la loi du 9 juillet 1991 lequel définit les titres exécutoires et lequel concerne notamment les « *décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement* » ce qui est le cas de la contrainte.

En conséquence, le délai de prescription de 10 ans concerne les contraintes devenues définitives et qui suite à une contestation devant le tribunal compétent ont été validées par ce tribunal.

En revanche, le délai de prescription des contraintes devenues définitives, mais qui n'ont pas fait l'objet d'une validation par le tribunal compétent faute d'opposition dans le délai de 15 jours est de 5 ans.

3. Date d'entrée en vigueur

S'agissant de la récupération sur succession, la procédure de contrainte est applicable aux créances notifiées après le 24 décembre 2016.

Les actions en justice engagées devant les juridictions compétentes avant le 24 décembre 2016 en vue d'obtenir un titre exécutoire et qui sont encore en cours ne doivent pas faire l'objet d'un désistement.

Le Directeur,

signé

Renaud Villard

Annexe : modèle de contrainte

CONTRAINTE

Référence :

Le débiteur

Nom et prénom du débiteur :
Adresse :

Les motifs :
Excédent de versement après décès

Le Directeur de (nom de l'organisme gestionnaire des prestations d'assurance vieillesse) :

Adresse :

Agissant en vertu du code de la sécurité sociale (cocher ci-dessous les articles appropriés) :

- Pour le recouvrement d'indus de prestations :
(articles L. 161-1-5, R. 133-3, R. 133-9-2) du code de la sécurité sociale)

- Pour le recouvrement de pénalités financières:
(articles L. 114-17, R. 114-11, R. 133-3) du code de la sécurité sociale)

et après envoi de(s) la mise(s) en demeure prévue(s) aux articles visés ci-dessus contraint le débiteur au remboursement de **la somme de****euros** dont le détail figure ci-dessous :

Mise (s) en demeure : (date(s) de l'envoi) numéros	Montant : Indu (1) Pénalité (P)	Actes à l'origine de l'indu ou faits à l'origine de la pénalité (préciser l'acte ou le fait et la date)	Majorations de retard relatives aux pénalités financières ¹	Versements (V) Compensation (C) Remise de dette (R) ²	Sommes restant dues

¹ Les majorations sont calculées sur les sommes qui restent dues aux dates d'exigibilité mentionnées sur la mise en demeure (articles L. 114-17 et R. 114-11 du code de la sécurité sociale)

² Versements, compensation ou remises de dettes postérieurs à l'envoi de la mise en demeure (sous réserve des versements non comptabilisés à ce jour).

- En application des articles L. 114-17, R. 114-11, L. 161-1-5 et R. 133-3 du code de la sécurité sociale (rayer les mentions inutiles), la présente contrainte à défaut d'opposition devant le tribunal compétent dans les quinze jours à compter de la signification, pourra faire l'objet, contre le débiteur et sans autre formalité, d'une exécution forcée.

LES VOIES DE RECOURS

L'opposition doit être motivée et accompagnée de la copie de la présente contrainte. Elle doit être adressée au secrétariat-greffe du tribunal désigné ci-dessous, soit par inscription au dit secrétariat, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Tribunal compétent pour connaître d'une éventuelle opposition à contrainte :

Nom et adresse du tribunal :

La (date)

Le Directeur
Ou son délégué