

© Peter Harris

Article : Can you sue the French administration for damages for deliberate and continuing breach of European Union Law?

28th October, 2015.

This note has been compiled by two French lawyers to whom I am indebted.

It addresses the issue of the French administration's continuing behavioural anomaly of violating European Law in relation to requiring payment of Social Contributions by foreign EU insured individuals and refusing to reimburse unlawfully collected items

The document addresses the position of the Régime Social des Indépendants, which is generally the culprit attempting to assess foreign individuals to French social security contributions once they register as a commercial furnished letting undertaking for VAT and tax purposes.

It sets out, in French:

1. the functional responsibility of the directors and agents at the various levels of the RSI, which is divided in to a head office function and then independent organs at regional level; the limitations on taking personal action against them: and confirming that an action for damages and repayment against the French administration is available; and separately
2. the limited appeal available against a decision of the RSI to an administrative tribunal with a further appeal to the Conseil d'Etat.

Please refer to Peter Harris for indications as to how to proceed.

The note is as follows:

Le régime social des indépendants est constitué d'un réseau de 30 caisses régionales et d'une caisse nationale (CNRSI) qui assure le pilotage du réseau au niveau national. Les caisses du RSI sont comme leurs homologues du régime général ou du régime social agricole des **organismes de droit privé**, en charge d'un service public administratif.

1. La responsabilité des agents de direction du RSI

Aux termes de l'article L. 611-3 du code de la sécurité sociale, « *le régime social des indépendants comprend une caisse nationale et des caisses de base. Ces organismes de sécurité sociale dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public au profit des personnes mentionnées à l'article L. 611-1* ».

Can you sue the French administration for damages for deliberate and continuing breach of European Union Law?

Date: 28th October, 2015

.../...

1.1 Le statut des agents de direction

Il convient de distinguer entre le statut du directeur général de la Caisse nationale, qui relève du droit public, de celui des directeurs régionaux soumis à un régime salarié de droit privé.

1.1.1 Le statut du directeur général de la Caisse nationale

Suivant l'article L. 611-6 du code de la sécurité sociale :

« I. - *Le directeur général est nommé par décret pour une durée de six ans après avis du conseil d'administration de la Caisse nationale. Toutefois, le conseil peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, formuler son opposition à la proposition de nomination présentée.*

II. - *Le directeur général dirige la Caisse nationale. **Il recrute le personnel de la caisse et a autorité sur lui.***

Il représente la caisse nationale en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il décide des actions en justice dans les matières relevant de ses compétences propres.

Lorsqu'il présente au conseil d'administration les propositions mentionnées à l'article L. 111-11 relatives à l'évaluation des charges et des produits des régimes de base, les orientations de la convention d'objectifs et de gestion mentionnée à l'article L. 611-17 ainsi que les budgets nationaux de gestion et d'intervention, ce conseil ne peut, après avoir demandé par délibération motivée une seconde proposition, s'opposer à cette nouvelle proposition qu'à la majorité des deux tiers de ses membres.

Il prend les mesures nécessaires à l'organisation et au fonctionnement des caisses de base et de leurs groupements et notamment celles prévues aux articles L. 224-11, L. 224-12, L. 224-13 et L. 281-2.

III. - *Il ne peut être mis fin aux fonctions du directeur général qu'après avis favorable du conseil d'administration à la majorité des deux tiers ».*

Actuellement, le directeur général de la Caisse nationale du RSI est M. Stéphane Seiller, nommé par décret du 4 juillet 2011. Il est administrateur civil hors classe.

Les administrateurs civils constituent un corps unique de fonctionnaires à vocation interministérielle relevant du Premier ministre. Ils exercent des fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise ou de contrôle dans les administrations et les établissements publics administratifs de l'État.

1.1.2 Le statut des directeurs régionaux

Can you sue the French administration for damages for deliberate and continuing breach of European Union Law?

Date: 28th October, 2015

.../...

Les Caisses de base, situées au niveau régional, sont placées sous le contrôle de la Caisse nationale (art L. 611-8 du code de la sécurité sociale).

Aux termes de l'article L. 611-14 :

« I. - **Chaque caisse de base est dotée d'un directeur et d'un agent comptable nommés par le directeur général de la caisse nationale** parmi les personnes inscrites sur une liste d'aptitude établie dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Leur nomination intervient sur avis conforme du conseil d'administration de la caisse de base consulté sur une liste de trois noms établie par le directeur général. Si le conseil ne retient aucun des trois noms, le directeur général de la caisse nomme l'un des candidats figurant sur la liste.

II. - **Le directeur général de la caisse nationale peut mettre fin, pour un motif tiré de l'intérêt du service, aux fonctions des directeurs et des agents comptables des caisses de base, sous les garanties, notamment de reclassement, prévues par la convention collective. La décision mettant fin aux fonctions ne vaut pas licenciement.**

III. - **Les directeurs et les agents comptables sont salariés des organismes où ils exercent leurs fonctions** ».

Ainsi, les directeurs régionaux des caisses de la RSI sont des salariés de droit privé relevant de l'organisme qu'il dirige. Cependant, ils sont nommés par le directeur national et soumis à son autorité hiérarchique.

Comme dispose l'arrêté du 5 novembre 2013 (document fourni en annexe), le directeur de la caisse régionale RSI et le directeur de l'URSSAF (ou de la CGSS) sont responsables vis-à-vis du directeur général du RSI et du directeur de l'ACOSS du bon fonctionnement de l'ISU1 dans la circonscription de la caisse régionale du RSI.

Dans ce cadre, les deux directeurs reçoivent chaque année, au plus tard avant la fin du premier trimestre, une lettre de mission commune relative à l'ISU, dont la mise en oeuvre est évaluée conjointement par le directeur général du RSI et le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Cette lettre de mission fixe les objectifs nationaux ou régionaux attendus en matière de qualité de service, de performance du recouvrement et de maîtrise des risques.

1.2 La responsabilité des agents de direction

Can you sue the French administration for damages for deliberate and continuing breach of European Union Law?

Date: 28th October, 2015

.../...

En matière de responsabilité des agents publics, il faut distinguer entre les fautes de service, dont l'administration est appelée à répondre *in fine*, et les fautes personnelles de l'agent.

La **responsabilité personnelle** de l'agent ne peut être engagée que dans l'hypothèse où la faute commise par celui-ci est détachable de ses fonctions (Conseil d'Etat, 1954, *Dame Veuve Litzyer*). Ainsi, la faute doit soit avoir été commise en dehors du service, soit dénoter l'intention malicieuse de son auteur ou soit présenter une gravité anormale (enrichissement personnel, injures, crimes, délits...).

Dans le cas présent, la caractérisation d'une telle faute paraît peu envisageable.

Concernant la **faute de service**, celle-ci recouvre (i) les fautes qui ne peuvent être imputées à un agent déterminé car elles relèvent d'un mauvais fonctionnement ou d'une mauvaise organisation du service et (ii) les fautes, qui bien qu'incombant à un agent déterminé, ne sont pas imputables à sa personne mais à sa fonction.

Dans ce second cas, la prise d'une décision juridique illégale peut conduire à engager la responsabilité de l'administration. Cette responsabilité peut trouver à s'appliquer en cas de non application du droit communautaire. En conséquence, la responsabilité incombant à l'administration, il importe peu que les agents en question soient soumis à un régime de droit public ou privé.

1.3 La responsabilité du fait de la non application du droit communautaire

Suivant un arrêt *Francovitich* du 19 novembre 1991, la CJCE a considéré que « *les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables* ». Ce droit à réparation a par la suite été précisé par la Cour. Ainsi, il trouve à s'appliquer dès lors que trois conditions sont réunies :

- (i) la règle de droit violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers,
- (ii) sa violation doit être suffisamment caractérisée, et
- (iii) il doit exister un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésés.

1 - Depuis le 1er janvier 2008, le RSI exerce la mission d'**interlocuteur social unique** (ISU), auprès des indépendants actifs artisans, industriels et commerçants. Dans le cadre de l'ISU, le RSI délègue certaines fonctions administratives aux **Urssaf** (Union de Recouvrement des

Can you sue the French administration for damages for deliberate and continuing breach of European Union Law?

Date: 28th October, 2015

.../...

Cotisations de Sécurité Sociale et des Allocations Familiales) qui les effectuent pour le compte et au nom du RSI notamment le calcul, l'émission, l'envoi des avis d'appel de cotisations et le recouvrement de ces dernières.

Dans l'ordre juridique français, le Conseil d'Etat a admis que la méconnaissance par une décision administrative, réglementaire ou individuelle, des normes du droit communautaire peut engager la responsabilité de l'administration, même si la décision a été prise fidèlement en application d'une loi dès lors que cette loi peut être écartée par le juge en raison de son inconventionnalité (Conseil d'Etat, Assemblée, 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products*, n° 87753).

Dans une autre décision du 8 février 2007, *Gardedieu*, le Conseil d'Etat a poussé encore davantage le raisonnement puisqu'il a admis que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée du fait du préjudice causé directement par une loi contraire à un engagement international.

« Considérant que la responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France » (CE, 8 février 2007, *Gardedieu*, n° 279522).

Dans ce cas, une action directe devant le Tribunal administratif peut être engagée pour demander réparation à l'Etat du fait de l'intervention d'une loi.

Sinon, une autre option reste envisageable : celle d'attaquer directement la décision du RSI devant le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale (2).

2. Recours contre la décision du RSI

Les litiges contre les décisions rendues par le RSI doivent être formées devant le Tribunal des Affaires de Sécurité sociale (TASS), juridiction spécialisée.

Can you sue the French administration for damages for deliberate and continuing breach of European Union Law?

Date: 28th October, 2015

.../...

Cependant, avant de pouvoir engager un recours devant le TASS, il est nécessaire de saisir au préalable la Commission de recours amiable dans un délai de deux mois, suite à la mise en demeure formulée à l'égard de l'indépendant.

Au cas où la Commission ne parviendrait pas à une conciliation, l'indépendant pourra alors agir devant le TASS. L'appel de cette décision peut être formé devant la chambre sociale de la Cour d'appel ou directement devant la Cour de cassation pour les litiges inférieurs à €4000.

Dans le cadre de cette instance, il s'agira d'attaquer la décision individuelle prise par le RSI à l'égard de l'indépendant en arguant d'une exception d'inconventionnalité. Dans ce cas, la disposition prise par la RSI est bien conforme à la loi ou au décret français, mais c'est l'illégalité de la loi ou du décret eux mêmes qui sont remis en cause vis à vis du droit international ou européen.

Le TASS devra alors surseoir à statuer et saisir soit le Conseil d'Etat en matière de décret, soit la Cour de cassation en matière de loi. Il n'en demeure pas moins possible que le tribunal demeure compétent pour statuer lui-même dans ce cas.

Cependant, en la matière, la juridiction se borne à ne pas appliquer la norme reconnue inconventionnelle au cas d'espèce. Il appartiendra au législateur ou au gouvernement de prendre ses dispositions pour modifier le droit positif en vue de le rendre compatible avec le droit européen ou international.

Merci encore aux deux juristes français pour la rédaction de cette note, publié sous ma propre responsabilité.

Peter Harris
Barrister in overseas practice
LLB. (Hons.) Dip. ICEI (Amsterdam)
Revenue Bar Association, Mediator
E: peter.harris@overseaschambers.com

Peter Harris www.overseaschambers.com