L'OBLIGATION D'INFORMATION EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE : ANALYSE CRITIQUE DE L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU 8 AVRIL 2024

ELENA SEREBRYAKOVA
DOCTEURE EN DROIT

Conformément à l'article 126 de la Constitution de la Fédération de Russie, la Cour suprême constitue la plus haute juridiction en matière de contentieux du travail et de la protection sociale. Elle n'intervient pas seulement à la dernière instance : elle assure également une fonction de gardienne de l'application uniforme de la législation. Cette fonction est prévue par l'article 19 de la loi fédérale constitutionnelle « Sur le système judiciaire ». En octobre et novembre 2025, une revue de jurisprudence de la Cour suprême de la Fédération de Russie n° 2 (2025) a été publiée dans le Bulletin de la Cour suprême, présentant les positions adoptées par la Cour dans cinquante affaires distinctes. L'une d'elles revêt un intérêt particulier pour les spécialistes du droit social. L'arrêt correspondant a été rendu le 8 avril 2024, mais n'avait pas été publié auparavant.

Les faits sont les suivants : Mme S. a pris sa retraite en janvier 2014. Le 29 mai 2021, elle a saisi l'administration de son arrondissement de Saint-Pétersbourg afin d'obtenir une majoration régionale de sa retraite jusqu'à 115 % du minimum vital. Cette majoration lui a été accordée à compter de mai 2021. Mme S. a ensuite introduit une action devant le tribunal d'arrondissement Moskovski de Saint-Pétersbourg contre l'administration et le Fonds de pension de Russie (aujourd'hui Fonds social), sollicitant le versement rétroactif de cette majoration pour la période de février 2014 à avril 2021. Elle soutenait qu'elle n'avait pas perçu la prestation en raison de la faute des défendeurs, qui ne l'avaient pas informée de son droit avant mai 2021.

Le tribunal de première instance a rejeté ses demandes, estimant que le Fonds n'a pas la qualité de défendeur, la prestation litigieuse étant une prestation régionale financée par le budget de la région. Quant aux demandes visant l'administration, le tribunal a relevé que les actes normatifs régionaux prévoient expressément le principe de l'octroi sur demande, de sorte qu'en l'absence d'une demande préalable, aucun versement n'est possible. Les juridictions d'appel et de cassation ont confirmé ces conclusions.

Mme S. a formé un pourvoi en cassation devant la Cour suprême, laquelle devait répondre à la question suivante : peut-on obtenir, auprès du Fonds et de l'administration régionale, le paiement rétroactif d'une majoration financée exclusivement par le budget régional, pour une période antérieure à la demande, lorsque le bénéficiaire n'a pas été informé de son droit ? La Cour suprême a répondu par l'affirmative, cassant les décisions des juridictions inférieures et renvoyant l'affaire pour un nouvel examen. Elle a fondé sa décision sur l'article 16 du Code civil, qui prévoit la responsabilité des organes de l'État pour les dommages causés aux citoyens.

I – CADRE JURIDIQUE DE L'ARRÊT

L'arrêt du 8 avril 2024 tente de renforcer les garanties des droits sociaux des citoyens. Toutefois, il soulève de sérieuses interrogations.

A – Nature juridique du litige et des prétentions

La demanderesse a introduit une action en recouvrement d'une majoration sociale non perçue. Bien qu'elle ait soutenu que cette somme ne lui avait pas été versée en raison de la faute des défendeurs, elle n'a pas formulé de demande en réparation d'un préjudice causé par leur inaction. Conformément à l'article 196 du Code de procédure civile, le juge statue dans les limites des prétentions et ne peut s'en écarter que dans les cas prévus par la loi.

La Cour suprême a néanmoins appliqué l'article 16 du Code civil, considérant que cette disposition permet au citoyen de saisir le juge lorsqu'un défaut d'information sur ses droits en matière de protection sociale a entraîné un dépôt tardif de la demande correspondante. L'article 16 du Code civil prévoit que les dommages causés à un citoyen par des actes ou omissions illégaux des services de l'État doivent être réparés par l'État ou par la région. Autrement dit, cette disposition concerne exclusivement la réparation d'un préjudice résultant d'un comportement illicite d'une autorité publique.

Faut-il en déduire que la Cour suprême a procédé d'office à une requalification des prétentions de la demanderesse ? L'arrêt ne contient aucune indication en ce sens. Formellement, la Cour a modifié le fondement juridique du litige. Toutefois, l'application de l'article 16 du Code civil suppose une demande en réparation d'un dommage, ce que la demanderesse n'avait pas formulé. En appliquant l'article 16 du Code civil, la Cour suprême a créé une tension entre l'objet de la demande (le versement d'une majoration non perçue) et la construction juridique de la réparation du préjudice.

C'est en effet en se fondant sur l'obligation de l'État de réparer le dommage causé par l'inaction illégale d'un service public que la Cour a justifié la recevabilité des prétentions dirigées contre le Fonds, en considérant que celuici aurait dû informer Mme S. de son droit aux prestations fédérales et régionales lors de l'attribution de sa retraite. Bien que la Cour évite d'employer les termes « dommage » ou « préjudice », elle applique en réalité la logique de la réparation d'un dommage, tout en présentant la demande comme un droit à obtenir des sommes de soutien social non versées.

Une contradiction apparaît alors clairement : la source de financement de ces sommes est le budget régional. Cette prestation n'est pas prévue dans le budget du Fonds. Si l'on qualifie la situation de préjudice, l'implication du Fonds peut se justifier ; mais si l'on considère qu'il s'agit d'une prestation non perçue, le Fonds demeure dépourvu de qualité pour défendre. Quelle est donc la nature juridique des prétentions examinées par les juridictions ? S'agit-il d'un préjudice ou d'une majoration de la retraite ?

Les juridictions ont pris acte de l'arrêt de la Cour suprême et continuent d'examiner des actions relatives à l'attribution de prestations sociales, qu'elles finissent d'ailleurs par accepter. Ainsi, le 20 février 2025, la Cour de Saint-Pétersbourg a annulé en appel une décision de première instance dans un litige analogue et a statué en faveur du demandeur. Suivant la position de la Cour suprême et se référant à l'article 16 du Code civil, elle n'a toutefois pas établi les éléments nécessaires à la réparation d'un dommage, notamment le lien de causalité entre l'inaction de l'autorité publique et le préjudice allégué.

En outre, la procédure dans l'affaire de Mme S., renvoyée devant la juridiction de première instance, a été close en raison du décès de la demanderesse. En mettant fin à l'instance, le tribunal a indiqué que les prestations sociales ne sont pas transmissibles et que le droit de les réclamer ne se transmet pas aux héritiers. Cependant, si les prestations sociales ne sont pas transmissibles, les droits personnels de nature patrimoniale fondés sur l'article 16 du Code civil le sont.

B – La place de l'arrêt de la Cour suprême du 8 avril 2024 dans la jurisprudence

Comme indiqué plus haut, la Cour suprême est chargée d'assurer l'uniformité de l'application de la législation. Toutefois, les arrêts de ses chambres n'ont un caractère obligatoire que dans le cadre des affaires qui leur sont soumises.

L'arrêt en question a été inclus dans la revue de la jurisprudence de la Cour suprême de la Fédération de Russie. Or, le statut de cette revue, comme celui de toutes les autres, demeure incertain. Les revues de la jurisprudence ne sont pas prévues par la législation, mais elles sont régulièrement publiées par le Présidium de la Cour, composé du Président, de ses adjoints et de trois juges approuvés par la chambre haute du Parlement. Cependant, cet organe ne dispose pas formellement de la compétence d'unification de la jurisprudence. Conformément à l'article 5 de la Loi fédérale constitutionnelle, « Sur la Cour suprême de la Fédération de Russie », ces compétences appartiennent au Plénum, c'est-à-dire à l'assemblée plénière de tous les juges de la Haute juridiction.

Malgré l'absence formelle de force obligatoire des revues de jurisprudence, les juges s'y réfèrent fréquemment comme à une source normative. On peut dire qu'un véritable usage s'est établi, leur conférant une légitimité de fait. Une fois publiées, ces revues deviennent des repères pour les juridictions et acquièrent un caractère quasi obligatoire. La publication de l'arrêt du 8 avril 2024 dans la revue de la jurisprudence le fait sortir de la catégorie des arrêts limités au seul objet du litige et le généralise, lui conférant la valeur d'une orientation jurisprudentielle destinée à guider les juges dans le règlement de litiges analogues.

Il existe ainsi une forte probabilité que cet arrêt, qui n'est pas sans poser de difficultés, soit reproduit et diffusé, renvoyant la discussion devant les juridictions inférieures. Comme nous l'avons vu plus haut, avant même la publication de la revue, cet arrêt avait déjà influencé la pratique de la cour de Saint-Pétersbourg, qui a repris presque mot pour mot la position de la Cour suprême et, sans établir les faits juridiquement pertinents, a accordé à la demanderesse des prestations sociales pour une période antérieure à la date de sa demande.

II – CONSÉQUENCES PRATIQUES POUR L'APPLICATION DU DROIT

Comment l'arrêt examiné de la Cour suprême peut-il influencer la jurisprudence ?

A – Transformation du principe de l'octroi sur demande

Les prestations sociales sont traditionnellement attribuées uniquement sur demande du citoyen. Le principe de l'octroi sur demande constitue l'un des fondements du système de protection sociale. En contrôlant la constitutionnalité de cette règle, la Cour constitutionnelle a souligné que le citoyen est libre d'exercer son droit ou de renoncer à son exercice. Cette position est notamment exposée dans la décision du 29 octobre 2024 n° 2904O de ladite Cour.

Jusqu'à présent, la Cour suprême n'avait pas remis en cause ce principe. Les affaires dans lesquelles elle intervenait concernaient des situations où les citoyens avaient effectivement présenté une demande de prestation sociale, mais ne l'avaient pas obtenue en raison d'un refus illégal de l'autorité publique. Même lorsque la Cour évoquait un défaut d'information de la part du défendeur, il ne s'agissait pas d'un manquement à informer le citoyen de l'existence même du droit, mais d'une insuffisance dans l'explication de la procédure à suivre. Ce type de circonstances a servi de fondement à l'arrêt de la Cour suprême du 10 juillet 2023 dans l'affaire n° 22357/2022.

L'originalité de l'arrêt du 8 avril 2024 réside dans le fait que la retraitée ne s'était jamais adressée à l'administration pour obtenir la majoration avant 2021 et avait fondé ses prétentions sur son ignorance du droit à cette prestation. C'est précisément cette ignorance que la Cour suprême a imputée au Fonds et à l'administration, en indiquant qu'il leur incombe de renseigner les citoyens sur leurs droits en matière de protection sociale. Il convient de souligner que la demanderesse réside dans l'une des deux villes ayant statut fédéral, à une époque où l'ensemble des services publics est accessible en ligne. Il ne s'agit donc pas d'une personne appartenant à une population nomade vivant dans une région isolée du Grand Nord, éloignée de toute infrastructure.

Peut-on en conclure que la Cour suprême a, *de facto*, aboli ou profondément modifié le principe de l'octroi sur demande dans l'accès à la protection sociale ? En tout état de cause, il existe une forte probabilité pour que, jusqu'au prochain arrêt que la Cour suprême rendra dans une affaire analogue, les juridictions s'appuient sur l'arrêt du 8 avril 2024 et vérifient le degré d'information du citoyen sur ses droits.

B – Responsabilité et charge de la preuve

En appliquant l'article 16 du Code civil dans cette affaire, la Cour suprême a indiqué que l'administration de l'arrondissement de Saint-Pétersbourg était tenue d'informer en temps utile la demanderesse de ses droits. La Cour a également précisé que le Fonds devait, pour sa part, remplir la même obligation lors de l'attribution de la retraite et que les circonstances liées à l'exécution ou à la non-exécution de ces obligations n'ont pas été examinées par les juridictions inférieures.

Comme il ressort des décisions judiciaires rendues dans cette affaire, les défendeurs n'ont présenté aucun élément de preuve, tandis que la demanderesse reconnaissait elle-même avoir sollicité la majoration en mai 2021. Le rôle des défendeurs s'est limité à invoquer les règles relatives à la source régionale de financement de la majoration et au principe de l'octroi sur demande.

L'approche adoptée par la Cour suprême modifie la répartition de la charge de la preuve. Jusqu'à présent, dans les affaires portant sur l'attribution de prestations sociales pour des périodes antérieures, les juridictions considéraient que la charge de la preuve reposait exclusivement sur le demandeur. C'était à lui de démontrer qu'il avait sollicité la prestation avant le mois pour lequel elle avait été versée. Désormais, puisque les juridictions doivent vérifier si le demandeur était informé de son droit, la charge de la preuve du respect de l'obligation d'information incombe au défendeur. Il est évident que la simple mise à disposition d'informations sur le site de l'administration ou sur le portail des services publics ne saurait suffire. Par conséquent, les autorités publiques se trouvent confrontées à la nécessité de mettre en place des mécanismes permettant de consigner l'information fournie individuellement aux citoyens concernant leurs droits en matière de protection sociale.

Conclusion

L'arrêt de la Cour suprême du 8 avril 2024 témoigne de la volonté de la Haute juridiction de renforcer les garanties des droits sociaux des citoyens, mais il le fait au prix de tensions doctrinales significatives. La Cour a, *de facto*, élargi les limites du principe de l'octroi sur demande des prestations sociales, en imposant aux autorités publiques une obligation d'information individualisée des citoyens sur leurs droits. Parallèlement, elle a ouvert la possibilité d'obtenir réparation du dommage pour des prétentions portant sur le versement d'une majoration, sans clairement rattacher ce régime de réparation au domaine du droit social ou à celui du droit civil.

L'inclusion de cet arrêt dans la revue de la jurisprudence lui confère une portée quasi obligatoire, augmentant la probabilité de reproduction des contradictions qu'il contient dans la pratique des juridictions inférieures. À cet égard, l'arrêt peut être perçu comme une étape vers une transformation du modèle traditionnel de protection sociale en Russie – une étape toutefois franchie sans une élaboration suffisante de la technique juridique.

In fine, une autre question se pose : le législateur va-t-il prendre en compte l'orientation de la Cour Suprême ?