

354963, 357228, 366334

Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros de viandes (FNICGV)

Séance du 31 janvier 2014

Lecture du 26 février 2014

CONCLUSIONS

Alexandre LALLET, rapporteur public

Le financement de la branche accidents du travail / maladies professionnelles repose sur un mécanisme vertueux, qui fait dépendre le montant des cotisations à la charge de l'employeur du niveau de risque afférent à son activité.

Pour les établissements de moins de 200 salariés et, désormais, 150, cet effet est toutefois atténué : le taux de cotisations est en effet calculé en tenant compte, principalement ou exclusivement, d'un taux brut collectif, calculé en fonction des statistiques de sinistralité des trois années précédentes. Ce taux brut est fixé par la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, par risque ou par groupe de risques¹. Les risques sont énumérés dans une nomenclature fixée par un arrêté du 17 octobre 1995, sur le fondement de l'article D. 242-6-1. Il s'agit en fait d'une nomenclature d'activités, associant à une activité ou un ensemble d'activités un même « code risque ». Sur la base de ces catégories, la commission AT/MP peut décider de procéder à la constitution de groupes de risques², pour une durée minimale de 3 ans, dans les conditions prévues à l'article 3 du même arrêté³. Chaque établissement fait ensuite l'objet d'un classement dans une catégorie de risque en

¹ Art. D. 242-6-6 du code de la sécurité sociale, repris à l'art. D. 242-6-4.

² Vous avez clairement jugé que ce regroupement relevait de la compétence de la commission : CE, 29 novembre 1999, Fédération nationale aéronautique et autres, n° 196842, au Rec.

³ Les groupes de risques sont constitués d'activités professionnelles relevant d'un même comité technique national, en tenant compte des catégories de risques et des résultats statistiques. Ils doivent comprendre au moins 1000 salariés. L'idée est de permettre une meilleure couverture de l'aléa pour des secteurs ne comptant qu'un faible nombre de salariés.

fonction de son activité principale (art. D. 242-6-1 CSS et art. 1^{er} de l'arrêté du 17 octobre 1995) et se voit appliquer un taux net arrêté par le ministre sur la base du taux brut, affecté de majorations fixées par la commission AT/MP et approuvées par arrêté interministériel.

On perçoit aisément l'enjeu de la nomenclature et, le cas échéant, de la constitution de groupes de risques par la commission AT/MP. Plus on regroupe des activités présentant des niveaux de risque hétérogènes, plus on fait jouer une forme de solidarité entre les employeurs relevant de cette catégorie, mais plus on affaiblit la logique préventive du dispositif, qui consiste à corréliser le niveau de cotisations à celui du risque pour les salariés, c'est-à-dire à « récompenser » les efforts de prévention des employeurs⁴. Cette problématique est au cœur des présents dossiers.

Le commerce de gros de viandes de boucherie constitue une activité moins risquée que l'abattage de bétail et la découpe de ces viandes. C'est la raison pour laquelle, en 2010, le taux collectif net était fixé, pour cette activité, à 4,8 %, contre 6,4 % pour les deux autres activités. Un arrêté du 21 octobre 2010 a toutefois regroupé ces trois activités dans une même catégorie de risque de la nomenclature logiquement dénommée « abattage de bétail, découpe et commerce de gros de viandes de boucherie ». En conséquence, un arrêté du 27 décembre 2010 a fixé, pour 2011, un taux net collectif unique pour ce code-risque – 6,3 %.

Mécontente de voir ses ressortissants payer pour les autres, la fédération requérante, qui représente les commerces de gros de viandes, a demandé l'abrogation de cet arrêté, ce qui lui a été refusé. Elle vous demande l'annulation directe de l'arrêté de 2010, celle

⁴ Vous avez-vous-même dégagé des « principes généraux dont s'inspirent le code de la sécurité sociale et le code du travail et qui visent à inciter les employeurs à mettre en œuvre dans leurs établissements des actions de prévention des accidents du travail », tout en admettant des tempéraments pour les entreprises comptant un effectif insuffisant de salariés (CE, 8 juillet 1994, SA Moore Paragon, n° 96257) et des dispositifs de mutualisation du risque (CE, 13 juin 1997, Société Alpha Flight Services, n° 176279).

du refus de l'abroger, ainsi que celle des arrêtés de 2011 et 2012 qui ont maintenu le taux de 6,3 % pour les années 2012 et 2013.

Nous vous proposons de prononcer un non-lieu à statuer partiel sur la première requête. En effet, peu après son introduction, l'arrêté de 2010 a été abrogé par l'arrêté de 2011. Certes, vous avez jugé que le litige portant sur le refus d'abrogation d'un acte ne perd pas son objet en dépit de l'abrogation de ce dernier lorsque la même autorité reprend, dans un nouveau règlement, les dispositions qu'elle abroge, sans les modifier ou en ne leur apportant que des modifications de pure forme (CE, Section, 5 octobre 2007, *Ordre des avocats au barreau d'Evreux*, n° 282321, au Rec.). Mais cette jurisprudence vise, dans un souci de réalisme, à permettre au juge de saisir le nouvel *instrumentum* d'une norme qui n'a pas changé sur le fond, et à éviter que le piège de la décision confirmative ne se referme sur le requérant. En l'espèce, il résulte de son mode de calcul que le taux de cotisation est fixé chaque année, au vu de données portant sur les trois dernières années connues. Même s'il est identique au taux 2011, le taux 2012 procède d'un calcul propre, de sorte que l'arrêté qui le fixe constitue une décision nouvelle, et non la simple reprise de l'arrêté de 2010 qu'il abroge implicitement.

Quant à la demande d'annulation directe de l'arrêté de 2010, qui a été publié en décembre 2010, elle est tardive, donc irrecevable.

Venons-en aux deux autres requêtes, qui conservent un objet et sont recevables.

Le signataire des arrêtés était compétent pour ce faire. Le dossier n° 366334 fait en outre suffisamment ressortir qu'un avis a été émis par le comité technique national compétent et que la commission AT/MP a approuvé des taux bruts qu'elle a adressés au ministre.

S'agissant de la légalité interne, il est soutenu, sous l'angle de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation, qu'un taux unique ne pouvait être fixé pour l'ensemble des activités.

La première branche du moyen nous paraît inopérante en ce qu'elle se réfère au régime des « groupes de risques » employée par l'article D. 242-6-6. Comme l'indique le ministre, l'unicité du taux ne résulte pas, en l'espèce, d'une décision de la commission AT/MP procédant à la constitution d'un groupe de risques sur le fondement de l'article 3 de l'arrêté de 1995, mais, en amont, de la nomenclature des risques elle-même, qui a été modifiée par arrêté ministériel en 2010 pour regrouper dans une même catégorie les trois activités antérieurement distinctes⁵.

Tout en contestant cette analyse, la fédération requérante soulève en conséquence, dans une seconde branche, l'illégalité par voie d'exception de l'arrêté du 21 octobre 2010 qui a procédé à cette fusion au sein de la nomenclature. Cette exception d'illégalité est à l'évidence opérante au regard de votre jurisprudence Sodemel / O... (V. respectivement CE, Section, 11 juillet 2011, n° 320735-320854, au Rec. ; et Avis CE, Section, 30 décembre 2013, Mme O..., n° 367615, au Rec.).

L'illégalité tiendrait à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation. Tel doit bien être, à notre avis, le contrôle à opérer sur ce choix. D'une part, c'est le contrôle que vous avez retenu sur la confection des groupes de risques par la commission AT/MP, au regard des critères précisément énumérés à l'article 3 de l'arrêté de 1995 (V. la décision Fédération nationale aéronautique précitée). D'autre part, la confection de la nomenclature n'est formellement encadrée par aucun critère légal⁶, ce qui laisse une grande marge d'appréciation à l'autorité administrative. C'est à elle qu'il appartient

⁵ Les modifications de la nomenclature conduisent d'ailleurs, en général, à la « dissolution » des groupes de risques (V. par ex. : arrêté du 15 mars 2001, NOR : MESS0121096A, article 2).

⁶ A cet égard, le renvoi du décret à l'arrêté ministériel, sans encadrement précis, est assez critiquable, alors que l'article L. 242-5 du code de la sécurité sociale prévoit que les règles de fixation des cotisations sont déterminées par décret.

d'arbitrer entre la logique de solidarité et la logique de responsabilité. Il est clair que des activités totalement étrangères l'une à l'autre ne peuvent être regroupées dans la même catégorie de la nomenclature, quand bien même présenteraient-elles un niveau de risque comparable ; inversement, eu égard à l'objet de la loi, des activités relativement proches dans leur objet mais présentant des niveaux de risque très différents auront vocation à être dissociées. Il convient toutefois de rappeler que le taux collectif ne s'applique à titre exclusif qu'aux entreprises de moins de 20 salariés⁷, qu'il ne s'applique pas aux entreprises de plus de 200 et, désormais, 150 salariés et que, pour la tranche intermédiaire, il est corrigé d'un taux individuel, qui garantit en tout état de cause une certaine responsabilisation des employeurs.

En l'espèce, il est indéniable que l'abattage et la découpe de viande de boucherie présentent des risques sensiblement supérieurs à celui du commerce en gros de viande, et, en partie, de natures différentes. Si les risques associés à la manutention sont communs aux trois activités⁸, seules les deux premières impliquent le maniement de matériels tranchants. Mais quatre considérations mises bout à bout nous convainquent de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation :

- en premier lieu, si l'écart de taux de cotisation avant la fusion - qui renseigne sur l'écart du niveau de risque - était sensible (1,6 points en net, et, ce qui est plus pertinent car fondé sur la seule « valeur du risque », 1,17 pts en brut), il ne nous paraît pas tel qu'il justifiait impérativement et à lui seul une distinction des activités. Cette difficulté a été expressément relevée par le comité technique national compétent au sein de la commission AT/MP, qui a toutefois rendu un avis favorable à la fusion à une très large majorité ;

⁷ Selon les chiffres de l'INSEE, celles-ci représentent plus de 86 % des entreprises du secteur du commerce de gros en 2012, mais seulement 40 % du chiffre d'affaires et 39 % des effectifs salariés.

⁸ Selon une publication de l'INRS de novembre 2009, la manutention est même le 1^{er} risque dans les entreprises de découpe de viande (36 % des accidents avec arrêt, contre 23,7 % pour la manipulation des outils).

- en deuxième lieu, ces activités s’inscrivent dans une même filière et il n’est pas illogique que les employeurs de l’aval soient solidaires de ceux de l’amont, dont ils sont tributaires ;
- en troisième lieu, ces activités sont souvent exercées par les mêmes entreprises – à tout le moins le ministre indique-t-il que toutes ces entreprises ont une activité de découpe, ce que la requérante se borne à contester par principe alors qu’elle pourrait vous démontrer le contraire. Dans la mesure où, en vertu de l’arrêté de 1995, une entreprise se voit appliquer le taux correspondant à son activité principale, une dissociation des activités conduit à traiter de manière sensiblement différente deux entreprises dont les activités sont très proches, à ceci près que l’une fait un peu plus de découpe que de commerce de gros, alors que l’autre se trouve dans la situation inverse. L’unicité de taux résout cette difficulté. Vous noterez, à cet égard, que l’atomisation de la nomenclature avait été dénoncée en 2002 par la Cour des comptes⁹ en raison de la grande complexité qu’elle introduisait pour le rattachement des entreprises et, accessoirement, des difficultés qui en résultaient pour l’établissement de statistiques exploitables. De fait, le nombre des « codes risque » est passé de 1100 en 2002 à 601 en 2012, ce qui a, du même coup, réduit considérablement l’intérêt du dispositif des « groupes de risques » prévu par l’arrêté de 1995.
- en quatrième et dernier lieu, il ressort du dossier que la filière mène depuis plusieurs années une démarche de prévention partiellement commune en matière d’accidents du travail. Il ne s’agit en rien d’un mariage forcé. On relèvera d’ailleurs que la fusion à laquelle a procédé l’arrêté de 2010 n’a pas été contestée en son temps par la fédération requérante.

⁹ *La gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles*, février 2002, p. 60 et s.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous proposons d'écarter le moyen d'erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, le dossier ne fait pas ressortir que le taux de 6,3 % procèderait d'une erreur de calcul au regard des règles fixées par le code de la sécurité sociale. S'il est très proche du taux antérieurement fixé pour l'abattage et la découpe, c'est tout simplement parce que celle-ci représente environ 85 % des effectifs de la filière.

PCMNC :

- **au non-lieu à statuer sur les conclusions dirigées contre le refus d'abrogation sous le n° 354963 ;**
- **et au rejet du surplus des conclusions de la fédération requérante.**