

N° 354634

Fédération Nationale CGT des Personnels des Organismes Sociaux

N° 355988

Commune de Vienne

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 9 avril 2014

Lecture du 14 mai 2014

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Les pouvoirs publics ont engagé depuis quelques années une vaste opération de restructuration des réseaux de la sécurité sociale. Les deux recours dont vous êtes saisi témoignent des résistances que ce mouvement peut susciter. Le premier concerne la régionalisation des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, les URSSAF, jusque là organisées sur une base départementale. La fédération nationale des personnels des organismes sociaux CGT vous demande l'annulation de l'arrêté du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat du 15 septembre 2011 créant l'URSSAF de Midi-Pyrénées en lieu et place des huit URSSAF départementales dissoutes. La seconde requête, que vous a transmise le tribunal administratif de Grenoble, porte, elle, sur la départementalisation des caisses d'allocations familiales, les CAF, alors que 48 départements comptaient jusqu'alors plusieurs caisses. C'est, cette fois, la commune de Vienne qui se plaint de la création de la CAF de l'Isère, dont le siège est fixé à Grenoble, impliquant la suppression de la caisse qu'elle accueillait jusqu'alors.

Votre compétence pour connaître de ces deux requêtes doit être admise. Il ne s'agit pas d'actes de tutelle, mais d'actes réglementaires car ayant trait à l'organisation du service public de la sécurité sociale (V. à propos de perceptions : CE, 8 décembre 1978, Commune de Saint-Etienne-de-Cuines, n° 02881, aux T. ; à propos de juridictions : CE, 19 février 2010, M... et autres, n° 322407, au Rec.¹). La jurisprudence qui qualifie de décision d'espèce les décisions de fusion de communes² est et nous paraît devoir rester cantonnée à cette question précise.

La commune de Vienne, qui voit partir « sa » CAF, a assurément intérêt pour agir (V. à propos de la suppression des TGI, la décision M... et autres déjà citée – n° 322407).

¹ Pour la délimitation des circonscriptions rabbiniques en Alsace-Moselle : CE, 28 septembre 1998, Association séfarade de Mulhouse, n° 162289, au Rec.

² CE, 13 mai 1977, G... et F..., n° 00597-00598, au Rec.

Vous admettez enfin l'intervention de l'ACOSS dans le premier dossier et de la CNAF dans le second.

Le moyen le plus délicat, qui est commun aux deux dossiers, est d'ordre public et a été repris à son compte par la fédération dans la première requête. Il tient à l'incompétence dont serait entachée la base légale de chaque arrêté. Le premier a été pris sur le fondement de l'article D. 213-1 du code de la sécurité sociale, reprenant les dispositions de l'article 36 du décret n° 60-452 du 12 mai 1960. Il prévoit que la circonscription territoriale d'une URSSAF et son siège sont fixés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. Le second l'a été sur la base de l'article R. 212-1 du même code, qui prévoit un dispositif analogue pour les CAF, en précisant que le pouvoir réglementaire doit tenir compte des circonscriptions territoriales des CPAM. Or dans la partie législative de ce code, on ne trouve pas de disposition qui habiliterait spécialement le pouvoir réglementaire à organiser à sa guise ces deux réseaux, à la différence de ceux des CPAM (art. L. 221-3-1), des CARSAT (art. L. 215-1) ou des caisses du RSI (art. L. 611-8 et L. 611-9).

Vous avez tiré de l'article L. 216-1 du code de la sécurité sociale, dans une rédaction alors plus explicite en raison d'une référence aujourd'hui disparu au code de la mutualité, que les CAF et les URSSAF³ sont des organismes de droit privé. Ils s'inscrivent toutefois dans un environnement juridique très particulier : chargés d'une mission de service public, ils suivent des règles d'organisation et de fonctionnement très largement définies par les textes législatifs et réglementaires et sont soumis à une tutelle et un contrôle étroits et croissants de la part de l'Etat (art. L. 281-1), lequel approuve les statuts et le règlement intérieur des caisses (art. L. 281-4) qui doivent être conformes à des modèles-types qu'il arrête (art. L. 281-5). Le Conseil constitutionnel ne semble ainsi tirer aucune conséquence de ce statut de droit privé au regard du chef de compétence du législateur relatif « au droit de propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ». La seule question est de savoir si les décrets litigieux ont touché aux « principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale » en permettant à l'administration de définir la géographie de ces organismes.

Le Conseil constitutionnel a jugé que « *les règles relatives à la structure administrative des organismes de sécurité sociale, dérogatoires aux principes généraux de la sécurité sociale qui les régissent, sont de nature législative* » (n° 85-142 L du 13 novembre 1985 : il s'agissait d'une disposition imposant que les caisses soient dotées d'un directeur et d'un agent comptable). Il en va de même des modalités de composition des conseils d'administration des caisses et du principe de l'administration par des représentants des employeurs et des salariés (n° 80-115 L du 15 octobre 1980). A l'inverse, les modalités d'exercice de la tutelle des caisses par l'Etat relèvent du pouvoir réglementaire (n° 85-139 L du 8 août 1985). En outre, saisi d'une proposition de loi tendant à transférer la gestion des risques d'accident du travail et de maladie professionnelle des entreprises minières nationalisées aux sociétés de secours minières, le Conseil a considéré que cette mesure touchait aux principes fondamentaux de la sécurité sociale non pas dans son principe même, mais « *compte tenu des conditions dans lesquelles est actuellement organisée la gestion de ces risques au sein des houillères nationalisées* », c'est-à-dire en raison de l'atteinte portée au

³ Par renvoi de l'article L. 213-1.

« *principe même de la participation du personnel à cette gestion* » (n° 77-9 FNR du 7 juin 1977).

De votre côté, vous avez jugé de manière générale que le principe de l'administration des organismes et caisses des régimes de sécurité sociale par leurs représentants élus, qui constitue un des principes fondamentaux de la sécurité sociale, doit être apprécié dans le cadre des limitations de portée générale introduites par la loi pour permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique, en raison du caractère de service public des activités assumées par ces organismes et caisses (CE, 11 mars 1988, Caisse autonome de retraite des médecins français, n° 70102 et s., aux T.). Cette jurisprudence permet en particulier d'asseoir les dispositions réglementaires organisant la tutelle de l'Etat sur les organismes de sécurité sociale. Elle ne règle toutefois pas la question de leur organisation territoriale.

Sur ce point, vous avez admis la compétence du pouvoir réglementaire pour fusionner, dans une même circonscription territoriale, des caisses locales relevant de branches distinctes dès lors que ces caisses étaient administrées par un conseil d'administration commun et relevaient d'un corps électoral identique, de sorte que n'était pas méconnu le principe fondamental de spécialité des caisses de sécurité sociale – c'est-à-dire la distinction entre les branches (CE, Ass., 27 novembre 1964, Caisse centrale de secours mutuel agricole et autre, n° 51425-51482-51483, au Rec.). La situation d'espèce est différente en ce que chaque URSSAF et chaque CAF disposait de son propre conseil d'administration avant la fusion, qui les a fait disparaître. Mais le principe de spécialité n'est nullement en cause, puisque la fusion s'opère au sein d'une même branche. Ce précédent montre surtout que vous ne vous arrêtez pas à l'existence d'un transfert de patrimoine et de personnel entre ces organismes de droit privé bien particuliers que sont les caisses de sécurité sociale.

Par la suite, vous avez annulé un arrêté prétendant fusionner deux organismes d'assurance vieillesse au motif qu'aurait dû être mise en œuvre non le dispositif d'agrément, mais la procédure de fusion instituée par décret (CE, 23 janvier 1981, A... et autres, n° 09943, aux T.) ; puis vous avez rejeté un recours dirigé contre un arrêté procédant à une telle fusion sur le fondement de ce décret (CE, 12 octobre 1990, P... et autres, n° 56795, aux T. sur un autre point). Vous avez donc implicitement admis la compétence du pouvoir réglementaire pour instituer une telle procédure de fusion. Dans le même ordre d'idée, vous avez annulé un arrêté fixant la circonscription et le siège de CPAM en région parisienne sur le fondement des dispositions législatives qui le permettaient, motif pris de sa contrariété avec un décret n° 67-1232 du 22 décembre 1987⁴ qui avait institué une caisse spéciale pour la région parisienne. Ce décret avait été pris sur le fondement de l'article 83 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, qui, comme l'actuel article L. 283-1, renvoyait seulement à des décrets en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application de l'ordonnance, laquelle n'était pas plus explicite sur le point qui nous intéresse que le code de la sécurité sociale actuel (CE, 4 juin 1982, Comité d'entreprise de la caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne, n° 27848, au Rec.).

⁴ Ce même décret de 1987 envisage expressément l'hypothèse d'une fusion de caisses, sans toutefois préciser l'autorité compétente pour y procéder (art. 19).

Cette relative souplesse contraste avec la rigueur dont vous faites preuve lorsqu'est en cause la gouvernance interne des caisses et, notamment, les pouvoirs respectifs du directeur et du conseil d'administration (V. à propos de la représentation en justice : CE, 29 juillet 1983, Ministre de la santé et de la sécurité sociale c/ CPAM de Creil, n° 34420, aux T.). Cette rigueur fait écho à celle du Conseil constitutionnel, qui juge par exemple que l'obligation faite aux caisses de motiver les refus de communication des documents qu'elles détiennent met en cause leur autonomie et relève donc du domaine de la loi (n° 88-154 L du 10 mars 1988).

De ce panorama jurisprudentiel, nous retirons l'idée que l'autonomie administrative des organismes de sécurité sociale dont la mise en cause relève de la loi s'entend des modalités selon lesquelles ceux-ci assurent la gestion de la mission de service public qui leur est confiée, c'est-à-dire leur fonctionnement et, en particulier, leur gouvernance par les employeurs et les salariés⁵. En revanche, la cartographie des caisses touche à l'organisation du service public de la sécurité sociale, que les partenaires sociaux n'ont pas vocation à définir⁶. De fait, les dispositions législatives traitant de ce point confient systématiquement cette tâche au pouvoir réglementaire, sans que les caisses locales concernées puissent s'y opposer⁷. En outre, le législateur lui-même avait fait ce choix pour les CAF à l'article L. 36 du code de la sécurité sociale, avant que le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985, réputé intervenu à droit constant, n'abroge expressément cet article regardé comme réglementaire, et le remplace par l'article R. 212-1.

A la limite, si principe fondamental il devait y avoir, nous serions tenté de dire, à la lumière des textes existants, que ce serait plutôt le principe selon lequel c'est l'Etat ou la caisse nationale qui définit le ressort territorial et le siège des organismes de sécurité sociale, et non les organismes eux-mêmes. Principe dont les articles R. 212-1 et D. 213-1 se bornent à faire application, sans y déroger, pour reprendre le raisonnement adopté par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 novembre 1985⁸. En revanche, nous pensons que le principe d'un maillage territorial par des caisses locales peut être rattaché aux principes fondamentaux de la sécurité sociale et que le pouvoir réglementaire ne pourrait à ce titre y substituer un unique organisme central. Au demeurant, c'est le législateur qui a posé ce principe.

Précisons enfin que vous ne répugnez pas à une certaine audace lorsqu'est en cause l'organisation d'un service public. Vous avez ainsi jugé que le pouvoir réglementaire, à qui il appartient de « *pourvoir par toutes mesures appropriées à l'organisation des services publics*

⁵ Naturellement, l'autonomie financière des organismes de sécurité sociale figure également au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale. Seul le législateur peut donc décider d'un transfert de ressources d'un organisme au budget général : CE, Assemblée, 9 décembre 1966, Fédération nationale des organismes de sécurité sociale, n° 65750, au Rec.

⁶ On retrouve une ligne de partage proche entre organisation et fonctionnement en ce qui concerne la libre administration des collectivités territoriales (V. l'éclairant commentaire aux cahiers de la décision n° 2010-2 QPC du Conseil constitutionnel).

⁷ S'agissant du cas au demeurant très particulier de la MSA, l'article L. 723-4-1 du code rural et de la pêche maritime permet depuis 2008 au conseil central d'administration de la MSA, sur proposition de l'assemblée générale, de décider de la fusion de caisses.

⁸ Raisonnement qu'on trouve dans au moins une autre décision à propos des principes fondamentaux du droit civil (décision n° 85-139 L du 8 août 1985 : « *que cette disposition, qui déroge aux principes fondamentaux du droit civil relatifs à la répétition de l'indu, est de nature législative (...)* »).

créés par le législateur », pouvait instituer un contrat de travail-type pour les salariés de droit privé des services d'utilité agricole gérés « selon les lois du commerce » par les chambres d'agriculture (CE, 24 janvier 1973, Syndicat national des conseillers du développement agricole, n° 81701, au Rec.).

Si vous ne nous suiviez pas et estimiez nécessaire de disposer d'une accroche dans la loi, il nous semble que vous pourriez à tout le moins faire l'effort d'admettre la légalité de l'article D. 213-1, relatif aux URSSAF. En effet, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale renvoie à un décret le soin de déterminer les « *modalités d'organisation administrative et financière de ces unions* ». Un renvoi analogue avait été fait par le décret du 12 mai 1960 que nous avons mentionné, et le décret pris pour son application (n° 61-303 du 31 mars 1961) régissait spécifiquement la fixation des circonscriptions et sièges des URSSAF (art. 2). Dans ces conditions, il nous semble que le législateur, qui a repris la même formulation en 1985, a nécessairement entendu renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de modeler le réseau des URSSAF.

Nous évoquerons plus rapidement les autres moyens.

S'agissant des CAF, les moyens de légalité externe ne peuvent prospérer⁹. Et il n'y a certainement aucune erreur manifeste dans l'appréciation portée par le ministre, dès lors que la départementalisation de la CAF doit permettre d'améliorer la qualité de service et l'efficacité du service public, et de donner un interlocuteur unique au département, compétent en matière de prestations d'aide sociale dont la CAF est délégataire. Le ministre indique d'ailleurs qu'un site de proximité a été maintenu à Vienne.

S'agissant des URSSAF, le ministre chargé de la sécurité sociale au sens de l'article D. 213-1 était le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, et non le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, seul le premier étant compétent en matière de recouvrement en vertu de son décret d'attribution. Pour la même raison, l'ACOSS a été régulièrement saisie par le ministre compétent.

Il est ensuite reproché au ministre de ne pas avoir saisi préalablement le comité d'entreprise et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des URSSAF fusionnées. Le moyen est plus délicat.

Tempérant votre jurisprudence antérieure¹⁰, au moins en ce qui concerne les personnes privées¹¹, votre décision Syndicat national CFDT des mineurs et assimilés et du personnel du régime minier et autres du 27 novembre 2013 (n° 353703, aux T.) a jugé que le pouvoir réglementaire devait, préalablement à l'édiction d'une mesure entrant dans le champ

⁹ En particulier, la consultation du président du conseil d'administration de l'organisme dont le directeur est démis de ses fonctions, et celle du comité des carrières institué auprès de l'UCANSS (Union des caisses nationales de sécurité sociale) avant la nomination des directeurs, ne s'imposaient pas avant l'édiction de l'arrêté litigieux, même s'il implique la disparition d'une CAF, donc la fin de fonctions d'un directeur de CAF. Le comité d'entreprise de la CAF de Vienne a par ailleurs été saisi en temps utile.

¹⁰ CE, 7 avril 2011, Syndicat national unitaire travail – emploi – formation – insertion, n° 333917, au Rec.

¹¹ A dire vrai, il nous semble qu'il existe peu de différence entre les établissements publics et les personnes privées pour la mise en œuvre d'une obligation consultative à la charge du pouvoir réglementaire. Les ministres n'exercent aucune autorité hiérarchique sur les dirigeants des établissements publics.

de compétence du comité d'entreprise d'un organisme affecté par celle-ci, mettre à même l'organisme de saisir son comité d'entreprise, et lui laisser un délai suffisant pour que ce dernier se prononce. En revanche, il n'a pas nécessairement à attendre qu'un avis soit rendu, ni à veiller à la régularité de la consultation, qui relève de la responsabilité, le cas échéant pénale, de l'employeur privé. Tel a été le cas s'agissant des comités d'entreprises et d'une délégation unique du personnel, saisis au plus tard en mai alors que l'arrêté a été édicté en septembre. Il est soutenu que ce délai n'aurait pas été suffisant dans la mesure où les CHSCT eux-mêmes n'ont pu éclairer les comités d'entreprise, contrairement aux prévisions de l'article L. 2323-27 du code du travail tel qu'interprété par la Chambre sociale (Cass. Soc., 4 juillet 2012, n° 11-19678, au Bull.). Mais la consultation des comités d'entreprise ne s'imposait pas à ce titre, relatif aux « problèmes généraux intéressant les conditions de travail », mais à celui des « modifications de l'organisation économique ou juridique de l'entreprise », prévu à l'article L. 2323-19 du même code. En tout état de cause, le délai a été suffisant.

S'agissant de la consultation des CHSCT, on peut sérieusement hésiter sur l'opérance du moyen.

Ces comités doivent être consultés préalablement aux décisions d'« *aménagement important modifiant les conditions de travail* » au sens de l'article L. 4612-8 du code du travail. La Cour de cassation a ainsi jugé que la consultation du CHSCT par l'employeur s'imposait pour une fusion de sites concernant 80 salariés susceptibles de recevoir de nouvelles fonctions ou d'être affectés sur un site géographiquement distinct : Cass. Soc., 30 juin 2010, n° 09-13640¹²).

Cela étant, la jurisprudence judiciaire part de l'idée que l'employeur a conçu un projet de réorganisation dont il doit livrer la teneur au comité avant de le mettre en œuvre. Nous sommes plutôt d'avis que, lorsqu'est en cause devant vous la légalité d'une mesure réglementaire, vous devez vous en tenir à sa portée propre. Or tout en fusionnant les URSSAF au sein d'une union unique, l'arrêté maintient expressément un site départemental sur chaque ancienne union départementale. Sans doute est-il susceptible d'avoir des conséquences sur les conditions de travail : mais il ne préjuge pas de ses modalités, et, surtout, n'implique pas nécessairement, par lui-même, un « aménagement important » de celles-ci. Une fusion juridique peut se réduire à la nomination d'un directeur général commun. En conséquence, nous pensons que la consultation du CHSCT n'était pas exigée préalablement à l'édition de cet arrêté, eu égard à sa portée propre. C'est un raisonnement de ce type que vous avez retenu dans une décision inédite du 15 mai 2006, Conseil supérieur consultatif des comités mixtes à la production EDF-GDF et autre (n° 264133).

En tout état de cause, vous pourrez réserver cette question délicate, et qui ne manquera pas de se reposer, et écarter le moyen au fond. Les CHSCT, que l'employeur pouvait tout à fait saisir, ont disposé eux aussi d'un délai suffisant pour se prononcer. Certes, ils ont souhaité faire appel à un expert agréé ce qui, en vertu de l'article L. 4614-12 du code du travail, est de droit en cas de projet important modifiant les conditions de travail. Mais selon

¹² Et pour l'affirmation selon laquelle le nombre réduit de salariés concernés n'exclut pas nécessairement la qualification d'aménagement important : Cass. Soc., 10 février 2010, n° 08-15086, au Bull. (V. le commentaire de L. Pécaut-Rivolier, Droit social 2010, p. 1006).

l'article R. 4614-18, cette expertise doit être réalisée dans le délai d'un mois et, si nécessaire, peut être prolongée de 15 jours. Les URSSAF ayant été saisies du projet entre mars et début mai, les CHSCT pouvaient, en amont, demander une expertise et l'obtenir pour le mois de juillet, sous réserve bien sûr que leur dirigeant fasse diligence, ce qui n'est pas l'affaire du ministre. Rappelons au passage que le projet de restructuration figure dans une convention d'objectif et de gestions de mars 2010 et qu'un accord collectif de janvier 2010 avait déjà prévu un certain nombre de garanties pour les salariés dans la perspective de la régionalisation. On ne peut pas parler de surprise. Le fait que les expertises n'aient été demandées qu'en septembre par les CHSCT ne saurait rejaillir sur la légalité de l'arrêté.

Enfin, pour les mêmes raisons, la consultation des conseils d'administration n'était pas irrégulière au motif que celle des comités d'entreprise et des CHSCT aurait été viciée.

PCMNC à l'admission des interventions et au rejet des requêtes ainsi que des conclusions présentées par l'ACOSS au titre des frais irrépétibles.