

N°s 371683, 374826

A...

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

Séance du 30 janvier 2015

Lecture du 24 février 2015

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Le mode de calcul des cotisations dues par les employeurs au titre de la branche accidents du travail / maladies professionnelles vise à concilier deux logiques contradictoires : la responsabilisation, censée inciter les entreprises à développer des efforts de prévention, et la solidarité. S'y ajoute la préoccupation d'asseoir le calcul sur des statistiques de sinistralité pertinentes, ce qui suppose d'éliminer les biais pouvant résulter d'un trop faible nombre de salariés concernés.

C'est pour cette raison que la tarification des entreprises de moins de 20 salariés repose exclusivement sur un **taux collectif**, calculé en fonction du coût des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les établissements relevant de la même catégorie de risques au cours des 3 années précédentes. L'article D. 242-6-4 du code de la sécurité sociale précise que ce taux est calculé « *par risque ou groupe de risques définis selon des modalités déterminées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale* ». 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 rubriques, la commission AT/MP peut décider de procéder à la constitution de groupes de risques, pour une durée minimale de 3 ans. Chaque établissement fait ensuite l'objet d'un classement dans une catégorie de risque – c'est-à-dire un risque ou un groupe de risques, en fonction de son activité principale¹.

La nomenclature des risques s'est longtemps vu reprocher une atomisation excessive, qui a convaincu les pouvoirs publics, depuis le début des années 2000, de réduire de manière drastique le nombre de « codes risque » par regroupement d'activités. Certaines rubriques ont toutefois, de longue date, été définies de manière large, au risque d'en faire de véritables fourre-tout. Aux yeux de M. A..., traducteur indépendant à domicile et employant un salarié, tel est le cas de la rubrique 74.8 KC dans laquelle son établissement a été classé. Cette rubrique est intitulée : « *Travaux à façon divers sauf la location de brevets, entreposage d'archives d'entreprises (y compris la consultation d'archives). Ionisation de produits divers* ». M. A... considère qu'il paye indument pour les autres dès lors que la traduction

¹ Art. D. 242-6-1 CSS et art. 1^{er} de l'arrêté du 17 octobre 1995

indépendante à domicile présenterait moins de risques professionnels que d'autres activités incluses dans cette rubrique.

Il a donc sollicité l'abrogation sur ce point de l'arrêté de 1995, ainsi que celle du taux de 1,4 % affecté à cette rubrique par l'arrêté du 24 décembre 2012 fixant les taux de cotisations AT/MP pour l'année 2013. N'ayant obtenu aucune réponse du ministre, il vous demande l'annulation de ces refus d'abroger ces dispositions réglementaires. Par une requête distincte, il vous demande d'annuler sur le même point l'arrêté du 20 décembre 2013 fixant les taux de cotisations pour 2014.

L'intérêt pour agir de l'intéressé nous paraît devoir être admis. Il indique certes que, peu avant l'introduction de son premier recours, la CARSAT de Normandie a consenti à lui appliquer en 2013 le taux réduit de 1,1 % applicable aux personnels des sièges sociaux et bureaux dans les activités autres que le BTP. Mais cette décision de faveur, aussi confuse qu'illégale à notre avis, maintient formellement l'établissement dans la rubrique 74.8 KC, tout en appliquant le taux réduit à son unique salarié. En outre, l'intéressé est susceptible de se voir appliquer le taux de 1,4 % s'il embauche un autre salarié. Il a tout intérêt à se soustraire durablement à la rubrique litigieuse.

De la longue argumentation de M. A..., nous tirons trois moyens :

- Une méconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme² ;
- Une erreur de droit résultant de l'absence de critère cohérent ayant présidé à la définition de la rubrique ;
- Et une erreur manifeste d'appréciation, qui est le contrôle que vous opérez sur la nomenclature des risques (V. en dernier lieu : CE, 26 février 2014, Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros de viandes, n° 357228-366334).

Le premier moyen s'écarte sans peine : si la rubrique est définie de manière large, sa consistance nous paraît pouvoir être cernée sans trop de difficulté, fût-ce en partie par opposition avec d'autres rubriques :

- Les travaux à façon recouvrent des activités de service dans lesquelles le « faconnneur » applique un procédé technique à une matière première fournie par le commanditaire pour lui restituer un produit modifié. Les textes antérieurs illustraient cette catégorie en citant notamment le dessin, la mécanographie, les statistiques ou encore la traduction. En sont exclus, puisqu'ils relèvent de rubriques distinctes, les « travaux à façon informatiques » (code 72.3ZA), les « travaux à façon de cinéma » (code 92.1 DD) ou encore des activités de façonnage de matériaux comme le bois ou le verre.
- L'entreposage d'archives d'entreprise ne soulève aucune difficulté de compréhension ;

² Moyen opérant contre un acte réglementaire (CE, Ass., 24 mars 2006, Société KPMG et Société Ernst & Young Audit et autres, n° 288460-288465-288474-288485, au Rec.).

- Enfin, l'ionisation de produits est un procédé de stérilisation utilisé essentiellement dans l'industrie agroalimentaire et, dans une moindre mesure, dans les cosmétiques.

Les deux autres moyens sont plus délicats. Les textes ne sont en effet pas explicites sur les critères présidant à la définition des rubriques, et laissent aux ministres une large marge d'appréciation, qui justifie votre contrôle restreint. En toute rigueur, chaque rubrique a vocation à regrouper un **ensemble d'activités qui présentent des risques professionnels comparables, en raison de la similitude ou de la proximité des gestes professionnels accomplis, ainsi et surtout que de la récurrence et de la gravité des accidents du travail et maladies professionnelles liés à leur exécution.**

Vous admettez toutefois que des **considérations d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi interviennent dans l'établissement de la nomenclature.** Ainsi, des activités présentant des risques de natures sensiblement différentes mais souvent exercées par les mêmes entreprises peuvent être légalement regroupées afin d'éviter que le critère de l'activité principale n'aboutisse à des distorsions excessives. Dans la même logique, le rattachement d'activités à une même filière peut justifier leur regroupement au nom de la solidarité « interprofessionnelle ». Tel était le cas, dans le précédent de 2014 précité, de l'abattage du bétail et de la découpe de viandes, d'une part, et de l'activité de commerce de gros de viandes de boucherie, d'autre part.

Dans ce précédent, vous avez également mentionné **l'intérêt général qui s'attache à la réduction du nombre de catégories de risques.** La globalisation permet en effet de regrouper une masse critique de salariés, donc d'éliminer ou d'atténuer les biais statistiques qui résulteraient d'une excessive atomisation de la nomenclature. Inévitablement, elle s'accompagne d'une hétérogénéité croissante des rubriques. Cette hétérogénéité au regard de la nature des activités doit à notre sens trouver deux limites : d'une part, l'interdiction, résultant des textes, de regrouper au sein d'une même rubrique des activités qui, bien que présentant un niveau de risques comparable, relèvent de comités techniques nationaux différents. En effet, les groupes de risques que la commission AT/MP peut constituer par agrégation de rubriques doivent eux-mêmes respecter les contours de ces CTN, qui sont au nombre de 9³ ; d'autre part, au sein d'un même CTN, une exigence de cohérence minimale destinée à éviter de regrouper des activités qui ne présentent un niveau de risque analogue que pour des raisons purement contingentes ou fortuites. A cet égard, nous pensons que, plus les niveaux de risque sont faibles, plus l'administration pourra se permettre de regrouper des activités hétérogènes dans leur objet.

En l'espèce, la rubrique 74.8 KC relève d'un des deux comités techniques nationaux compétents en matière d'activités de services⁴. Elle est le fruit d'une double évolution

³ La liste des CTN est fixée par arrêté ministériel, sur le fondement de l'article R. 421-8 du code de la sécurité sociale.

⁴ Le CTN des « activités de service I » regroupent essentiellement les administrations, les banques, les assurances, les organismes de recherche et d'enseignement ou encore les sociétés informatiques. Le CTN des « activités de service II » inclut les entreprises de travail temporaire, de nettoyage, ou encore les professions de santé. La rationalité de la distinction des deux CTN nous échappe assez largement...

Jusqu'en 1990, elle n'incluait que les travaux à façon divers. En 1990 et 1991 lui ont été successivement adjointes les activités d'entreposage d'archives d'entreprises et l'ionisation de produits divers. M. A... en conteste la cohérence à deux égards :

- D'une part, la notion de « travaux à façon divers » serait trop hétéroclite ;
- D'autre part, l'activité d'« ionisation de produits divers » n'entreprendrait aucun lien avec le reste de la rubrique et présenterait des risques particuliers.

Il faut reconnaître que la rubrique 74.8 KC, qui couvre environ 70 000 salariés, regroupe sous un unique pavillon des marchandises assez variées. Elle ne se conçoit certes pas comme la voiture-balai de la nomenclature puisqu'on y trouve une rubrique intitulée « *Services divers rendus principalement aux entreprises non désignés par ailleurs* », qui a vocation à accueillir les laissés-pour-compte. Mais, pour le dire trivialement, elle ratisse tout de même large.

Le moyen d'erreur de droit ne nous paraît pas fondé pour autant. La défense du ministre ne fait pas ressortir que ce dernier aurait fait usage de critères étrangers à l'objet de la loi en définissant le périmètre de la rubrique. D'une part, sa cohérence matérielle tient à ce que l'ensemble des activités qu'elle accueille consiste en une intervention d'ordre technique sur un produit appartenant à un tiers, qui lui est restitué après modification : à cet égard, même si l'ionisation est mentionnée en tant que telle, pour des raisons de clarté opérationnelle, elle n'est qu'une forme de travail à façon, recourant à un procédé particulier consistant à irradier des marchandises emballées. D'autre part, l'ensemble des activités regroupées dans la rubrique litigieuse se caractérise par un faible niveau de risques et la prévalence d'accidents du travail non ou peu spécifiques comme les accidents de trajet, les accidents de plain-pied, les chutes avec dénivellation, et, dans une moindre mesure, la manipulation ou le transport d'objets. Enfin, il s'agit d'activités qui, prises isolément, occupent peu de salariés, ce qui est de nature à justifier leur regroupement.

M. A... rétorque que la plupart des risques évoqués par le ministre ne le concernent pas, puisqu'il exerce une activité sédentaire à domicile. Mais on voit bien qu'en entrant dans cette logique, on imposerait à l'administration sinon une individualisation qui serait contraire aux textes, au moins un saucissonnage excessivement fin des rubriques pour épouser la diversité des situations⁵.

Vous pourriez être davantage impressionné par la critique qu'il adresse à l'inclusion de l'ionisation de produits divers dans la rubrique. On peut en effet être surpris de ce rattachement aux autres travaux à façon, alors que les salariés exerçant cette activité peuvent

Schématiquement, le premier porte plutôt sur du travail de bureau, alors que le second recouvre des activités plus manuelles.

⁵ Il est vrai que l'une des réponses à cette difficulté réside dans la constitution de groupes de risques par la commission AT/MP, rendue possible par le même arrêté de 1995. Mais il s'agit d'une réponse à vocation temporaire, puisque ces groupes sont constitués pour trois ans seulement. Lorsqu'il apparaît qu'une activité ne regroupera pas de manière pérenne un nombre suffisant de salariés, il est légitime pour le ministre de la rattacher à la catégorie existante la plus proche.

être exposés à des rayonnements ionisants justifiant le port d'équipements de protection spécifiques et la mise en place de mesures particulières prévues par le code du travail. Signalons liminairement qu'il y a, ici, une part d'effet d'optique qui tient à ce que l'ionisation est citée comme telle, au lieu d'être fondue dans les travaux à façon, qui font eux-mêmes intervenir des procédés techniques très variés et pouvant justifier le port d'équipements de protection adaptés. Quoiqu'il en soit, le dossier ne fait pas ressortir que les salariés affectés à cette activité seraient victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles de natures différentes des autres ressortissants de la rubrique. Les statistiques disponibles en ligne montrent en particulier qu'aucun accident du travail ni maladie professionnelle lié aux rayonnements ionisants n'a été recensée dans cette rubrique au cours de la période 2009-2012. Le ministre indique que l'inclusion de l'activité d'ionisation dans la rubrique litigieuse en 1991 a même eu pour effet de réduire le taux de cotisation de 0,26 à 0,2 %. Même si le lien de causalité n'est pas démontré⁶, d'autant que l'administration n'a pas été en mesure de produire les statistiques de sinistralité propres à cette activité avant son intégration dans la rubrique, ces éléments révèlent à tout le moins une certaine homogénéité du niveau de risque. En soi, l'utilisation de rayonnements ionisants ne justifie donc pas une autonomisation, ce qui conduirait à une multiplication de rubriques « croupions ». Il conviendrait par exemple de distraire de la rubrique unique consacrée aux établissements de santé privés ou aux cabinets de médecins ceux qui exercent une activité de radiologie, source de tels rayonnements. Rien ne nous paraît le justifier dès l'instant que les salariés qui exercent ce type d'activité sont la plupart du temps victimes des mêmes accidents et maladies que les autres.

Nous notons enfin que l'inclusion de cette activité dans la rubrique a été décidée sur la base d'un avis favorable du CTN compétent acquis à une très large majorité et sans qu'une demande de révision ait été formulée depuis lors.

Nous ne sommes donc pas convaincu que l'administration aurait entaché son appréciation d'une erreur manifeste en faisant prévaloir une sorte de « solidarité des façonneurs » sur une distinction entre activité manuelle et activité intellectuelle, sur la disjonction de l'activité de traducteur indépendant ou sur la distraction de l'activité d'ionisation de produits divers. Et le dossier ne révèle aucune erreur dans le calcul du taux de cotisation lui-même au regard des statistiques d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

PCMNC au rejet des requêtes.

⁶ A *fortiori* compte tenu des faibles effectifs que représente cette activité, donc de l'incidence nécessairement limitée d'une telle inclusion sur le plan statistique.