

N° 381143
Syndicat national du
personnel de direction des
organismes de sécurité
sociale CFE-CGC (SNPDOSS)

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 3 février 2016
Lecture du 24 février 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Le Syndicat national du personnel de direction des organismes de sécurité sociale CFE-CGC, dont l'intérêt pour agir ou la régularité de la représentation ne font aucun doute, vous demande d'annuler pour excès de pouvoir le III de la « lettre collective » du directeur de l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) en date du 13 décembre 2013, relative à la gestion des agents de direction dans la branche recouvrement, d'une décision explicite du directeur de l'Acoss rejetant un recours gracieux contre cette lettre collective, et de deux décisions implicites par lesquelles la ministre de la santé et des affaires sociales et le ministre de l'économie et des finances ont rejeté ce que le syndicat présente comme des « recours hiérarchiques ».

Nous vous donnons lecture de ce III : « Afin de favoriser les mobilités professionnelles, et dans une perspective de gestion des carrières, les postes de directeur et d'agent comptable [des Urssaf] sont pourvus, depuis le 1^{er} novembre 2013, pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, après un bilan. Afin de mettre en œuvre cette règle de gestion, un dispositif d'accompagnement spécifique sera élaboré ». Le caractère très – trop – novateur de ces quelques lignes doit être souligné. Actuellement, la durée des fonctions des directeurs et agents comptables des organismes locaux n'est pas limitée. Et de fait, certains directeurs ou agents comptables restent fort longtemps en poste, comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale¹. Plafonner la durée en fonctions vise bien sûr, comme y insiste l'Acoss en défense, à dynamiser les carrières et à faire tourner des postes de débouché mais aussi, comme elle le dit en des termes pudiques, à s'interdire certains « *errements d'une approche « patrimoniale » de la gestion de ce service public* » - errements rares, cela va sans dire.

Nous vous dirons également un mot, à titre liminaire, des conditions dans lesquelles les directeurs et agents comptables d'organismes locaux accèdent à leurs fonctions et peuvent être conduits à les quitter. Ce sont des salariés de droit privé, soumis au code du travail et régis pour

¹ Chapitre XIX La gestion des personnels de direction des organismes de sécurité sociale : une stratégie à construire, pp. 556 et s. On y apprend que en moyenne, 36 % des agents de direction présentent une ancienneté dans leur organisme supérieure à 10 ans et 14 % une ancienneté de plus de 20 ans.

l'essentiel par une convention collective agréée par le ministre chargé de la sécurité sociale (art. L. 123-2 CSS), en l'occurrence la convention du 25 juin 1968. Leur entrée et leur sortie de fonctions, prévues à l'article L. 217-3 du code de la sécurité sociale, font intervenir plusieurs acteurs. Ils doivent être inscrits sur une liste d'aptitude nationale, établie par le ministre chargé de la sécurité sociale (art. R. 123-46), puis agréés par le service de l'Etat nommé Mission nationale de contrôle (art. R. 123-49). Ils sont nommés par le directeur général de l'ACOSS, sur proposition du conseil d'administration de l'organisme local parmi une liste de trois noms. Une fois nommés, ils deviennent salariés de l'organisme local dans lequel ils exercent leurs fonctions – qui a une personnalité juridique propre.

Il y a donc une dissociation entre le détenteur du pouvoir de nomination et l'employeur juridique, qui est à la source d'une certaine complexité que l'on retrouve au stade de la cessation de fonctions. L'article L. 217-3 du CSS prévoit en effet que le directeur de la caisse nationale « peut mettre fin aux fonctions des directeurs et des agents comptables (...) après avoir recueilli l'avis du président du conseil d'administration de l'organisme concerné et sous les garanties, notamment de reclassement, prévues par la convention collective. » Jusqu'à la loi HPST² du 21 juillet 2009 (art. 121), cet article issu à l'origine de l'ordonnance du 24 avril 1996³, précisait que ce retrait de fonction pouvait intervenir « pour un motif tiré de l'intérêt du service » - précision, disparue⁴, qui excluait notamment le motif disciplinaire. Cette cessation de fonction intervient après recueil de l'avis du président du conseil d'administration de l'organisme et un entretien avec l'agent de direction concerné, qui peut se faire assister de la personne de son choix (art. R. 217-11).

Le système ne boucle cependant pas parfaitement. D'abord, la cessation de fonctions sur décision du directeur de la caisse nationale n'emporte pas automatiquement licenciement ou rupture du contrat de travail avec l'organisme local⁵. Si l'on peut penser que les choses se passent bien en pratique, la Cour des comptes n'excluait pas que puissent survenir des situations de blocage si le directeur refuse de s'effacer – on peut penser que le conseil d'administration, seul compétent (art. R. 122-3 et R. 121-1 du CSS), pourrait alors prononcer le licenciement⁶. Ensuite la convention collective ne prévoit pas les « garanties, notamment de reclassement » spécifiques que semble annoncer l'article L. 217-3 – elle n'aborde le sujet que pour les hypothèses de suppression d'emploi (art. 29, issu du protocole d'accord du 22 juillet 2005). Toutefois, l'art. R. 217-11 donne quelques indications, en précisant que jusqu'au reclassement, l'intéressé est rattaché en gestion à l'organisme national, qui lui confie une mission, avec maintien de ses éléments de rémunération précédents.

² Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

³ Ordonnance no 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale.

⁴ La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie avait déjà supprimé cette restriction pour la branche maladie.

⁵ Le législateur s'est montré plus explicite à l'art. L. 611-14, qui comporte des dispositions équivalentes pour le régime social des indépendants : « La décision mettant fin aux fonctions ne vaut pas licenciement » (pour sa conventionnalité : CE, 26 févr. 2007, *Réunion des organismes conventionnés assureurs et autres*, n° 289744, aux Tables). V. aussi, plus elliptique, sur l'ex art. L. 217-3-1, spécifique à la branche maladie, CE, 7 juin 2006, *Syndicat national du personnel de direction des organismes sociaux-CFDT et autres*, n° 275169, inédite.

⁶ La licéité d'un tel licenciement est débattue. V. toutefois Cass. Soc. 3 mai 1989, n° 85-41958, pour la rupture du contrat de travail avec un agent de direction dont l'agrément n'a pas été renouvelé : « le refus d'agrément entraîne, de plein droit, cessation des fonctions (...) [si bien que la caisse se trouvait] dans l'impossibilité de conserver le salarié dans ses fonctions initiales de directeur ». La cour relève que des propositions de reclassement en interne ont été faites et que, par ses refus, l'intéressé avait « manifesté sa volonté de rompre le contrat de travail ».

Ces éléments de contextes rappelés, venons-en à l'examen du recours.

La juridiction administrative est bien compétente. Certes, il y a une forte adhérence avec un régime de droit privé – celui des relations de travail de ces agents - et il vous est arrivé de décliner la compétence de l'ordre administratif pour connaître d'instructions de portée générale indétachables de la gestion d'un régime de droit privé (pour des circulaires de l'Unédic – organisme de droit privé - relatives à la gestion du régime d'assurance-chômage : CE, 31 mai 2012, *Fédération nationale du Portage salarial*, n° 356833, inédite). Mais nous vous verrions mal refuser de connaître du recours contre un acte pris par le directeur général d'un établissement public administratif – ce que n'est pas l'Unédic - pour la gestion du service public administratif qui lui est confié par la loi. Vous l'avez déjà admis, pour un acte relatif à la gestion des personnels des organismes locaux de la branche maladie (CE, 17 mai 1999, *P...*, n° 189204, inédite). Et vous êtes bien compétents pour connaître en premier et dernier ressort de cette instruction de portée générale émanant d'une autorité à compétence nationale au sens de votre jurisprudence *Snutefi-Fsu*.

Les questions de recevabilité vous retiendront davantage et consommeront, en réalité, le fond de l'affaire. Les énonciations du III de la lettre collective sont-elles impératives ?

En défense, l'Acoss tente de vous convaincre, en substance, que vous êtes en présence de « lignes directrices » de type *Crédit Foncier de France* (CE, Sect., 11 déc. 1970, au Recueil p. 750 ; CE, Sect., 4 févr. 2015, *Ministre de l'intérieur c/ M. C...*, n° 383267, au Recueil) – étant précisé qu'une autorité peut tout à fait s'adresser des lignes directrices à elle-même (CE, 30 déc. 2015, *Société Mylan*, n° 375777, aux Tables sur un autre point). Le directeur de l'Acoss se serait borné, dans un souci de transparence, à informer les agents de la manière dont il comptait utiliser le pouvoir que lui confère l'article L. 217-3, en procédant à un bilan d'étape au bout de 4 ans, et sans exclure une éventuelle prolongation au-delà de 8 années si les circonstances particulières l'exigent, et sans se sentir délié de l'obligation de respecter la procédure prévue par la partie réglementaire du CSS, en recueillant les avis exigés et en réalisant l'entretien individuel avec l'agent – avis et entretien qui pourraient conduire l'Acoss, précisément, à confirmer l'intéressé dans ses fonctions.

Il ne faudrait pas fournir un effort d'imagination considérable pour interpréter le III comme le propose l'Acoss. La circonstance que le directeur de l'Acoss ne soit pas le chef de service des Urssaf, organismes distincts, est sans incidence et la décision *C...* parle d'ailleurs de manière vague de « l'autorité compétente ». Par ailleurs, si l'étude annuelle 2013 adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat consacrée au droit souple a rappelé la réticence initiale de votre jurisprudence à l'importation des directives « *Crédit foncier de France* » en droit de la fonction publique (CE, Sect., 4 nov. 1977, *Dame M...*, n° 97977, au Recueil p. 417), l'acclimatation s'est faite dans certains cas de figure (CE, 26 mai 1989, *Mme N...*, n° 23550, aux Tables ; CE, Sect. 10 mars 2006, *P...*, n° 272232, au Recueil). Il ne s'agit certes pas ici de fonction publique, mais ces solutions nous paraissent transposables à tout texte relatif aux relations de travail dans une sphère donnée. En l'espèce, il faudrait considérer que sont écrits à l'encre sympathique certains mots tels que « en principe », « sous réserve d'un examen particulier au cas par cas », etc. Et dans ces conditions, rejeter le recours comme irrecevable.

Cependant, nous vous proposerons de lire le III tel qu'il est écrit. Il ne comporte dans sa rédaction aucune soupape laissant entrevoir un possible renouvellement au-delà des 8 années. De même, si les mots ont un sens, il est difficile d'ignorer que la lettre collective attaquée elle-même qualifie ce III de « règle de gestion ». Il vous en fallu bien moins, dans la décision *Dame M...*, pour estimer que vous étiez en présence d'une circulaire édictant des règles générales présentant un caractère réglementaire – la circulaire du ministre des affaires étrangères alors en cause limitait à 6 années, sauf dérogation, la durée des missions des professeurs à l'étranger. Nous pensons donc que ce passage ne peut pas être regardé que comme présentant un caractère impératif – étant précisé que l'absence de lien hiérarchique *stricto sensu* entre la caisse nationale et les organismes locaux n'a jamais fait obstacle à la détection de circulaires *Duvignères* (cf. CE, 18 juin 2007, *Conseil national de l'ordre des médecins*, n° 285022, inédite, pour une lettre-réseau de la CNAMTS). Ajoutons que tenter de vider le passage critiqué de son venin en neutralisant ce qu'il peut avoir de trop abrupt serait vain, une telle réserve d'interprétation n'ayant pas d'autorité juridique particulière.

Vous devrez également écarter l'autre fin de non-recevoir opposée par l'Acoss, tirée de ce que ce passage de la lettre collective doit être regardé comme une « mesure d'ordre intérieur » - nous dirions plutôt une « mesure d'organisation du service » (v. R. Schwartz, *Le pouvoir d'organisation du service*, AJDA 1997 p. 47). Votre jurisprudence, forgée pour le droit de la fonction publique mais transposable en l'espèce, est constante (CE, 23 juillet 2003, *Syndicat Sud travail*, n° 251148, au Recueil ; du même jour, n°s 251619 et 252584, aux Tables) : les fonctionnaires et les associations ou syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service sauf dans la mesure où ces dispositions porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail. Mais il est ici évident que la « règle de gestion » posée excède largement les limites de la notion de « mesure d'organisation du service » : elle implique a minima un reclassement, dans la plupart des cas une mobilité géographique et la rupture du contrat de travail avec l'employeur.

Enfin, vous admettez les interventions du syndicat national des personnels de direction des organismes sociaux CFDT, du syndicat national Force ouvrière des cadres des organismes sociaux et du syndicat national des agents de direction et d'encadrement des organismes sociaux CFTC.

Ces questions de recevabilité évacuées, le fond vous retiendra moins longtemps, la « règle de gestion » posée étant clairement entachée d'incompétence. Le directeur de l'Acoss ne tire d'aucun texte le pouvoir de limiter la durée des fonctions des agents de direction des organismes locaux. On peut d'ailleurs se demander quel serait le niveau de norme adéquat : l'art. L. 123-2 du CSS prévoit la détermination des conditions de travail des agents de direction par « convention collective spéciale », « sous réserve des dispositions fixées par décret en Conseil d'Etat » ; compte tenu de la portée de la règle, la question d'une éventuelle accroche législative pourrait même se poser. S'il y a une certitude, c'est que la lettre collective n'est pas le bon vecteur.

Ajoutons que, pour les raisons déjà indiquées au stade de la recevabilité, la règle posée excède le cadre du pouvoir *Jamart* du chef de service. D'abord, parce que, le directeur de l'Acoss ne peut certainement pas être regardé comme « chef de service » à l'égard des organismes locaux : il y a une relation d'autorité, certes, mais pas une relation hiérarchique (CE 4 avril 1962, *Ministre de la santé c/ Delle J...*, au Recueil p. 243). Les Urssaf sont des services

distincts ayant leur propre « chef ». Ensuite, parce qu'en tout état de cause, la règle posée a un caractère statutaire prononcé, compte tenu de ses implications déjà décrites, et il ne s'agit pas ici de combler un « vide » statutaire (CE, 11 oct. 1995, *Institut géographique national*, n° 142644, aux Tables).

Il n'est pas interdit de penser que le directeur de l'Acoss pourrait, *de facto*, compte tenu de la marge quasiment illimitée que lui laisse l'article L. 217-3 pour justifier ses décisions, utiliser son pouvoir de cessation de fonction dans des conditions conformes à la règle qu'il a fixée. Mais il ne pouvait pas se lier *de jure* les mains pour l'avenir dans la manière dont il l'utiliserait.

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de légalité interne⁷ soulevés par le syndicat requérant, nous vous proposons donc d'annuler le III de la lettre collectivité attaquée, ainsi que la décision du directeur de l'Acoss rejetant son recours gracieux.

En revanche, vous rejetterez les conclusions dirigées contre les décisions implicites du ministre de la santé et des affaires sociales et du ministre de l'économie et des finances, lesquels ne disposent évidemment d'aucun pouvoir hiérarchique à l'égard de l'ACOSS et étaient dès lors tenus de rejeter la demande de retrait dont ils ont été saisis.

Par ces motifs nous concluons à l'admission des interventions, à l'annulation de la partie III de la lettre collective et de la décision rejetant le recours gracieux, à ce que l'ACOSS verse une somme de 3 000 euros au syndicat national du personnel de direction des organismes de sécurité sociale CFE-CGC au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au rejet des conclusions présentées par l'Acoss à ce même titre et au rejet du surplus des conclusions.

⁷ Il est soutenu que la règle posée serait contraire au principe même du contrat à durée indéterminée (sur la nullité de la clause de mobilité obligatoire vers un autre employeur : Soc. 23 sept. 2009, n° 07-44200). Mais en tant que telle la règle n'implique pas par elle-même, de jure, le changement d'employeur – même si elle l'emporte de facto. Et, si l'on devait faire l'effort – hors de portée – de considérer que l'article L. 217-3 offre une base légale suffisante pour le pouvoir réglementaire que s'est arrogé le directeur de l'Acoss, alors il faudrait considérer qu'il couvrirait cette difficulté de fond. De même, la jurisprudence interdisant les clauses de mobilité géographiques trop imprécises s'en trouverait neutralisée. Le moyen tiré de ce que les mesures d'accompagnement annoncées par la lettre ne sont pas encore définies est sans incidence sur la légalité du passage contesté. L'atteinte à l'article 8 de la convention EDH, faute d'encadrement, n'est pas opérant selon nous au stade de la règle générale, mais pourrait l'être au stade des décisions individuelles. Et, compte tenu des raisons qui la justifient, la règle n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.