

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Le présent dossier vous conduira dans les circuits de financement de la formation professionnelle continue des non-salariés, dont il nous faut vous décrire le cadre juridique. L'article L. 6331-1 du code du travail (CT) impose à tout employeur de concourir au développement de la formation professionnelle continue, cette contribution pouvant notamment se traduire par le versement d'une contribution à un organisme paritaire collecteur « agréé » (OPCA) par arrêté ministériel.

Une même obligation de participation au financement de la formation professionnelle incombe également, en vertu de l'article L. 6331-48 du CT, aux travailleurs indépendants et aux membres des professions libérales et des professions non salariées. Ils doivent y consacrer chaque année une contribution qui ne peut être inférieure à 0,25 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale. Cette contribution est recouvrée par les organismes de recouvrement des cotisations familiales compétents : l'Urssaf pour les professions libérales, le RSI pour les commerçants, la MSA pour les exploitants agricoles, etc. Elle est ensuite reversée à des « fonds d'assurance-formation de non salariés » (art. L. 6331-50 du CT) chargés de financer la formation.

Les fonds d'assurance formation des non salariés, qui sont dotés de la personnalité morale, sont créés soit par des organisations d'employeurs représentatives et des chambres de commerce et d'industrie territoriales, soit par des organisations représentatives de professions libérales (art. R. 6332-65). Ils ne sont pas stricto sensu « agréés », comme les OPCA de salariés, mais « habilités » par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

C'est dans ce cadre que le « Fonds interprofessionnel de formation des professions libérales » (FIF-PL), fonds d'assurance-formation de non salariés, a été créé le 14 janvier 1993 par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) et habilité le 17 mars 1993 par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle. Ce fonds national concerne les professions libérales, hors médecins¹. Comme sur d'autres sujets préoccupant les professions libérales, le FIF-PL est la source de tensions entre les deux grandes organisations du secteur, l'UNAPL – qui a créé le fonds et désigne, par ses organisations professionnelles, les membres du conseil

¹ Précisons, pour avoir une vision complète du paysage des FAF de non salariés, qu'il en existe six autres : l'AGEFICE pour les chefs d'entreprises, le FAFCEA pour les artisans, l'AFDAS pour les artistes auteurs, le FAF-PM pour les professions médicales, VIVEA pour les exploitants agricoles et l'Agefos-PME pour la pêche.

de gestion - et la Chambre nationale des professions libérales (CNPL) – qui n'est pas présente au tour de table de ce fonds, mais souhaiterait l'être. Pour parvenir à cet objectif, la CNPL, en vain, a demandé début 2014 au Premier ministre d'ordonner la modification de l'acte constitutif du fonds en vue de l'intégrer au tour de table. A défaut, la CNPL demandait l'abrogation de l'habilitation. Par un jugement du 13 mai 2015, le tribunal a rejeté la première partie de la contestation – qui n'est pas en litige devant vous – et vous a transmis les conclusions relatives au refus de retirer l'habilitation, au motif que serait en cause un acte réglementaire émanant d'un ministre (art. R. 311-1, 2°, CJA).

I. Cette question de compétence est délicate, et se pose en des termes renouvelés par la décision de section *Institut d'Ostéopathie de Bordeaux* du 1^{er} juillet 2016 (n° 393082, au Recueil).

Avant cette décision, l'état du droit était le suivant. Depuis votre décision *Commune de Clefcy* du 13 juin 1969 (Sect., au Recueil p. 308), vous regardez comme réglementaires les décisions ayant pour objet « l'organisation même d'un service public », alors même qu'elles n'auraient pas de portée générale et impersonnelle. Et vous avez jugé, dans le cadre de cette jurisprudence *Commune de Clefcy*, que les actes aux dénominations diverses – agrément, habilitation – qui ont pour objet de « faire participer » au service public, ou d' « investir » un organisme privé d'une mission de service public, étaient des actes d'organisation du service public qui, en tant que tels, revêtaient un caractère réglementaire (pour l'agrément d'une fédération sportive, CE, 20 janv. 1989, *Fédération française de karaté-taekwondo*, n° 73962, aux Tables p. 434).

Cet état du droit est révolu, bien que celui qui lui a succédé reste nimbé d'un certain mystère.

La décision de section du 1^{er} juillet 2016 n'a pas abandonné le critère de l'organisation du service public mais l'a recentré. Saisie d'un recours contre le refus d'agrément d'une école d'ostéopathie, la section a relevé que si, en vertu des textes, « les établissements agréés participent au service public de l'enseignement supérieur, ils délivrent et valident la formation (...) dans des conditions qui sont déterminées, sur le fondement de l'article 75 de la loi du 4 mars 2002, par [des décrets successifs] ». La section en a déduit que « dans ces conditions, l'acte, dépourvu de caractère général et impersonnel, par lequel le ministre agréé (...) chacune de ces écoles n'a pas, par lui-même, pour objet l'organisation d'un service public et ne revêt pas un caractère réglementaire ».

Nous tirons de cette décision deux certitudes et une hésitation. La première certitude est que, désormais, le seul fait de faire participer un tiers, ou de l'investir d'une mission de service public, n'est pas, n'est plus constitutif d'un acte d'organisation du service public. Mais que faut-il alors de plus ? C'est notre deuxième certitude : l'acte est réglementaire si, au-delà de la désignation d'une personne déterminée admise à participer au service public, il comporte en lui-même des règles présentant un caractère général et impersonnel. C'est une évidence, rappelée utilement par la section². Mais existe-t-il un autre cas de figure ? C'est notre

² un acte comportant des règles générales et impersonnelles destinées principalement aux tiers et usagers, et relatives à l'organisation ou au fonctionnement du service public est, par nature, réglementaire – sans qu'il soit besoin de mobiliser la jurisprudence *Commune de Clefcy*, alors dépourvue de valeur ajoutée. Pour un tel acte mixte – désignation d'une personne et fixation de règles – il convient sans doute faire le tri et d'appliquer distributivement à chaque catégorie de dispositions – celles qui sont réglementaires et celles qui ne le sont pas – le régime adéquat mais, au moins pour la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort, il convient de le regarder comme globalement réglementaire (CE, 29 déc. 1993, *Ville de Royan*, n° 148567, aux Tables).

hésitation. La décision de section s'appuie en filigrane sur l'idée que les écoles d'ostéopathie exercent leur activité de service public dans un cadre entièrement prédéfini par le législateur et le pouvoir réglementaire général. Il n'est ainsi pas à exclure que la section ait entendu conférer un caractère réglementaire à l'acte qui, sans fixer lui-même de règles, confie à la personne privée le soin d'en fixer ultérieurement, et donc de définir le cadre dans lequel il exercera son activité de service public vis-à-vis des usagers. Dans cette hypothèse, un acte confiant non seulement la gestion d'un service public, mais aussi la responsabilité de l'organiser en tout ou partie, serait de nature réglementaire par ricochet.

Nous avons fait part de notre scepticisme face à une telle solution dans nos conclusions sur l'affaire de section. D'une part, nous n'identifions pas le caractère intrinsèquement général et impersonnel d'un tel acte. Le parti général et impersonnel d'organisation du service public se situe selon nous à la fois en amont et en aval de l'agrément ou de l'habilitation, mais pas entre les deux : en amont, dans les textes généraux et impersonnels – loi, décrets – qui attachent à cet acte, entre autres effets, celui d'investir son destinataire de pouvoirs de cette nature ; en aval, dans les actes de teneur réglementaire que prendra la personne agréée. Mais l'acte intermédiaire n'a pour portée que de désigner cette personne. D'autre part, nous butons sur une difficulté d'ordre opérationnel : que signifie confier à une personne privée la responsabilité d'organiser tout ou partie du service public qui lui est confié ? Suffit-il de lui confier une petite parcelle de pouvoir réglementaire, aussi ténue soit-elle, ou faut-il limiter la notion d'organisation du service public aux choix structurants, la « responsabilité » d'organiser – celle de l'assumer, et non seulement de l'assurer, pour paraphraser le professeur Chapus ? Dans les deux cas, les difficultés sont au rendez-vous. Dans le premier cas, la qualification de l'acte sera tributaire du catalogue des pouvoirs conférés à un instant t, par les textes, à la personne désignée, dans des conditions qui ne sont pas sans rappeler, dans un autre registre, les subtilités de votre jurisprudence *Snutefi-Fsu* (CE, 26 juillet 2011, *Syndicat SNUTEFI-FSU et autres*, n° 346771, p. 421) ; dans le deuxième, le positionnement du curseur donnera lieu à une appréciation casuistique délicate et difficilement prévisible, sans doute en fonction de la nature et de l'objet des pouvoirs d'organisation, ainsi que de l'espace laissé par les textes à la personne privée pour paramétrer elle-même le service rendu.

S'il fallait choisir, nous opterions pour la première approche, inflationniste mais plus objective. Mais à titre principal, nous restons sur l'idée qu'un acte réglementaire pose lui-même des règles...

Appliquons ces principes et ces hésitations au cas d'espèce : y a-t-il service public, au regard des critères de la décision de Section du 22 février 2007 *APREI (Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés)*, n° 264541, au recueil p. 92) (1) et, dans l'affirmative, y a-t-il organisation de ce service public (2) ?

1. Sur le premier point, rappelons que par une décision du 14 mai 2014 *Fédération UNSA spectacle et communication* (n° 355924, aux Tables), vous avez jugé qu'eu égard à l'intérêt général de leurs activités, aux obligations qui leur sont imposées et aux contrôles dont ils font l'objet de la part des pouvoirs publics, les OPCA de salariés sont investis d'une mission de service public, revenant ainsi sur votre jurisprudence antérieure (CE, 17 nov. 1997, *Fédération générale des clercs et employés de notaires*, n° 169814, T. p. 748). S'il nous semble bien exister un intérêt général s'attachant à la mission des FAF – chargés de centraliser et de gérer des ressources de nature fiscale - vous ne pouvez pas reproduire mécaniquement cette solution pour un FAF de non salariés, non pas parce qu'il n'est

qu'« habilité », et non « agréé », mais parce que cette différence terminologique reflète une différence de régime juridique appelant un nouvel examen.

Il n'est pas évident que les FAF de non-salariés, qui ne collectent pas eux-mêmes les fonds – à la différence des OPCA³ - et ne peuvent pas moduler les taux d'appel des cotisations, disposent de prérogatives de puissance publique. Mais deux éléments y ressemblent. D'une part, les textes leur donnent le pouvoir de fixer les critères de prise en charge des actions de formation, c'est-à-dire des règles opposables aux employeurs, dont le juge judiciaire vérifie le respect (v. pour le FAF-CEA, Civ. 1^{ère}, 30 sept. 2015, n° 14-11585, inéd.) Ce pouvoir est directement donné au conseil d'administration des OPCA par l'article R. 6332-44 du CT⁴, tandis que pour les FAF de non salariés, le code renvoie à l'acte constitutif le soin de prévoir comment les critères de prises en charge sont fixés (art. R. 6332-67, 2°)⁵, ce qui, indirectement revient au même mais – c'est ce qui nous fait hésiter par le truchement de l'acte constitutif, a priori – sans certitude – de droit privé.

D'autre part, il nous semble que chaque FAF de non salariés dispose, dans son secteur, d'un monopole, qui peut participer d'une prérogative de puissance publique (CE, 19 déc. 1988, Mme A... et autres, n° 79962, au Recueil). Les textes ne permettent pas d'être très affirmatif – à la différence des dispositions spécifiques à certains secteurs, par exemple la pêche (art. L. 6331-53)⁶. L'article L. 6331-50 prévoit que la contribution obligatoire des non salariés est versée à « un fonds » (pas forcément à un fonds unique) ; l'art. L. 6331-50, que les Urssaf reversent le produit de ces contributions « aux fonds » au pluriel (mais après tout il y en a plusieurs) ; et l'art. L. 6332-9, sans fixer de minimum ni de maximum, dispose que les professionnels concernés « peuvent créer » des fonds d'assurance formation. Pourtant, nous déduisons plutôt de l'économie générale des textes que, s'il existe une liberté pour délimiter les champs d'intervention des fonds, le législateur poursuit implicitement un objectif de non chevauchement professionnel de deux FAF.

Trois arguments nous paraissent plaider en ce sens, aucun n'étant décisif. Premièrement, l'analogie avec les OPCA de salariés, pour lesquels les textes exigent qu'un seul organisme soit agréé dans un champ professionnel considéré (art. R. 6332-5), et, logiquement, que l'employeur n'a en principe pas le choix de son OPCA (art. L. 6331-9 et -10 du CT pour les entreprises de plus de 10 salariés). Pour les FAF de non-salariés, l'absence de dispositions anti-chevauchement peut, par a contrario, plaider pour une éventuelle pluralité, mais tel n'est pas l'esprit de cette forme de mutualisation et de gestion de fonds issus de l'impôt. La deuxième raison est que le choix d'un FAF n'est pas organisé par les dispositions régissant les obligations déclaratives des professionnels, adossées aux déclarations sociales prévues

³ En tout état de cause, même pour les OPCA, la simple collecte de contributions obligatoires, qui plus est de nature fiscale, n'est pas par elle-même une prérogative de puissance publique : votre décision de 2014 prenant soin de se fonder sur le faisceau d'indices alternatifs au critère tiré de l'existence de prérogatives de puissance publique, nous la lisons comme jugeant implicitement que les OPCA eux-mêmes en sont dépourvues. Il y a là un a fortiori pour les FAF de non salariés.

⁴ 6ème alinéa : « Le conseil d'administration détermine, le cas échéant, les priorités, les critères et les conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs. »

⁵ L'acte constitutif du fonds d'assurance formation de non-salariés fixe notamment : (...) / Les règles de détermination des actions donnant lieu à intervention du fonds et de répartition des ressources entre ces interventions.

⁶ V. aussi pour le secteur du BTP, en cause dans votre décision de 2000, les dispositions qui exigeaient expressément un seul fonds pour les trois secteurs concernés par l'article 4 de la loi n° 82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans. Un fonds pour le bâtiment ; un pour les métiers et services ; un pour l'alimentation de détail.

notamment au titre de l'ISU et dans lesquelles nous n'avons pas trouvé de droit d'option⁷. La troisième raison, accidentelle nous l'admettons, est que le législateur a, lors de la loi (n° 2005-882) du 2 août 2005 en faveur des PME cristallisé, au niveau législatif, la structuration des FAF de non-salariés. L'article L. 6332-11 impose en effet qu'un pourcentage de la collecte soit réservée à des actions de formation des créateurs et repreneurs d'entreprises par « 1° *les fonds* » d'AF des artisans (il en existe deux : Agefice et FAF-Cea) ; « 2° *le fonds interprofessionnel de formation des professions libérales* » ; « 3° *le fonds d'assurance-formation des professions médicales* ». On trouve dans la loi la photographie de l'existant.

A défaut de prérogatives de puissance publique, le FAF NS peut-il être regardé comme assurant une mission de service public « eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints » (décision de section *APREI*) ? Force est de constater que l'emprise de la main publique est moins forte sur les FAF de non salariés qu'elle ne l'est sur les OPCA. Les FAF NS sont en partie soumis aux mêmes contrôles que les OPCA – ce qu'Alexandre Lallet nommait dans ses conclusions sur la décision *Unsa* un contrôle de « police » : contrôle de la comptabilité, de l'emploi des fonds, du respect des textes (cf. l'art. R. 6332-63 du CT) – mais, à la différence des OPCA, ils ne sont pas soumis à un « contrôle par objectifs », qui semble avoir pesé dans votre décision de 2014. Alors que les OPCA concluent avec l'Etat des conventions triennales d'objectifs (art. L. 6332-1-1 du CT), cet outil n'est en effet pas prévu pour les FAF NS, qui sont donc plus libres que les OPCA dans la politique d'utilisation des fonds collectés et n'ont pas de compte à rendre. Pour reprendre les termes de la décision de section *APREI*, la puissance publique n'assigne pas véritablement « d'objectifs » aux FAFNS.

Au bout du compte, ce qui nous retient de dénier à l'activité des FAF NS le caractère d'une mission de service public est un souci d'intelligibilité de votre jurisprudence, tant les missions des OPCA de salariés et celles d'un FAF de non salarié sont, en bon sens, analogues.

2. Si vous jugiez que l'habilitation fait participer le FAF à une mission de service public, a-t-on affaire à un acte d'organisation du service public, telle que cette notion a été revisitée en juillet ?

A titre personnel, nous sommes tenté de vous proposer de constater que l'acte attaqué, en lui-même, ne pose de normes générales et impersonnelles. L'arrêté se borne à habilitier le FIF-PL et à préciser son champ professionnel (les professions libérales hors médecins) et géographique (national). Certes, l'acte constitutif du FIF-PL comporte une multitude de règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds, qui ont un caractère général et impersonnel. Mais si l'habilitation est délivré au vu de l'acte constitutif, dont l'illicéité peut affecter la légalité de cette même habilitation, l'acte constitutif ne s'incorpore pas à l'arrêté ministériel.

Si vous estimiez que la section a entendu aller plus loin et faire sienne la notion d'acte d'organisation par ricochet, alors pourrait se poser la question de conclure dans l'autre sens,

⁷ L'art. R. 6332-74 prévoit qu'un arrêté fixe le modèle des déclarations que les professionnels fournissent aux organismes de recouvrement ; mais ces modalités ont été écrasées, en partie au moins, par les dispositions intégrant le calcul de la contribution à la formation professionnelle due aux obligations déclaratives simplifiées prévues notamment dans le cadre de l'ISU (art. L. 133-6). Autrement dit, le collecteur – l'Urssaf, le RSI – redirige, en fonction de la répartition opérée par arrêté ministériel (art. R. 6332-75), les grandes masses collectées, sans que le professionnel puisse émettre un authentique choix.

compte tenu de la portée des pouvoirs d'organisation du service public conférés au FAF. Ce service public, c'est le financement mutualisé d'actions de formation : or, sur la nature des actions, les critères d'éligibilité – qui sont les deux paramètres essentiels de l'activité de service public attendue du FAF de non-salariés – la liberté des organes du Fonds est à peu près entière. En forçant le trait, leur responsabilité est au moins aussi lourde que celle d'une fédération sportive délégataire, dans leurs domaines d'intervention respectifs.

II. Si vous ne nous suiviez pas, et reteniez votre compétence, le moyen tiré du défaut de motivation du refus attaqué, qui est réglementaire, est inopérant

1. Le moyen suivant, de légalité interne, vous retiendra davantage.

La CNPL soutient que l'acte constitutif du FIF-PL est illégal, et donc par contamination l'arrêté d'habilitation délivré au Fonds ainsi constitué, en ce qu'il ne prévoit la gestion du fonds que par l'UNAPL et ne fait pas participer l'autre organisation représentative du secteur qu'est la CNPL. Selon elle, un FAF de non-salariés ne peut être constitué et géré que par plusieurs organisations représentatives – au moins deux – mais pas par une seule. Elle le déduit en particulier du pluriel utilisé à l'article R. 6332-65, selon lequel les FAF de non salariés sont constitués et gérés « par des organisations représentatives de professions libérales », et à L. 6332-10, en vertu duquel les ressources des fonds sont « dégagées par voie de concertation entre les organisations professionnelles intéressées ou les chambres consulaires ».

Ce moyen est opérant⁸, mais il n'est clairement pas fondé. Le pluriel utilisé dans les deux articles mentionnés par la requête est un pluriel générique dont, en lui-même, nous ne déduisons rien. En bon sens, exiger au moins deux fondateurs conduirait à une impasse dans les secteurs où n'existerait qu'une unique organisation représentative. Et de même, aucune comparaison avec les OPCA ou FAF de salariés, dont la création est soumise au principe de paritarisme entre organisation(s) d'employeurs et de salariés, ne peut être établie : s'agissant de non-salariés, travailleurs indépendants ou professions libérales, le paritarisme n'a aucun sens. Nous comprenons en réalité l'article R. 6332-35 comme posant essentiellement une condition de représentativité de la ou des organisations à l'origine du fonds dans le champ géographique et professionnel de ce fonds. Peu importe le nombre, seule compte cette qualité. Vous n'avez pas jugé autre chose dans la décision du 29 mars 2000 *Fédération française du bâtiment et autre*, n° 202252, au Recueil, à laquelle la requérante tente de faire dire le contraire de ce qu'elle juge. Saisis d'une contestation comparable dans le secteur du BTP, vous y avez énoncé que les dispositions applicables « n'exigent pas (...) que l'ensemble des organisations [représentatives] adhèrent au fonds, sous réserve de l'appréciation à laquelle le ministre doit se livrer pour s'assurer que la présence au sein du fonds des seules organisations (...) qui ont choisi d'y adhérer permet de satisfaire les intérêts de l'ensemble des entreprises appartenant au secteur d'activité concerné ».

Si le moyen ne peut qu'être écarté, sans que vous ayez à entrer dans le débat inopérant sur la représentativité (incontestable au demeurant) de la CNPL, votre réponse n'épuisera pas la problématique sous-jacente : quelle place réserver à une organisation représentative non adhérente qui souhaite désormais jouer un rôle dans un FAF de non-salariés existant – qu'elle

⁸ Ce moyen est opérant : l'illicéité de l'acte constitutif peut rétroagir sur la légalité de l'habilitation (cf. l'art. R. 6332-70 du CT ; comp., pour la question de la licéité des statuts d'un OPCA constitué sous forme d'association régie par la loi 1901, les conclusions d'A. Lallet sur *UNSA*, préc.)

ait été représentative dès l'origine mais n'ait pas souhaité signé, ou qu'elle soit devenu entre-temps représentative ? Certes, le circuit de financement d'actions de formation peut fonctionner avec un seul FAF géré par une seule organisation : ce FAF va centraliser l'intégralité des contributions obligatoires et structurer une offre de formation au bénéfice de tous les professionnels. Mais l'équilibre serait plus satisfaisant si l'organisation non adhérente pouvait entrer dans ce circuit.

Si vous n'avez pas à trancher la difficulté, signalons qu'on peut concevoir cette entrée de deux manières. La première serait que l'organisation concurrente crée son propre FAF. Mais nous vous avons dit que l'économie des textes conduit plutôt à ne retenir qu'un seul FAF par champ.

La deuxième voie d'accès serait, comme le suggérait Sophie Boissard dans ses conclusions sur l'affaire de 2000, que l'autorité administrative s'assure que l'acte constitutif du FAF permette l'arrivée d'un nouvel entrant, au terme de négociations appropriées, en particulier dans le cas où une organisation serait ultérieurement devenue représentative. Ce point n'est pas évident, dans le silence des textes sur les FAF NS. Pour les OPCA de salariés, l'article L. 6332-1, IV dispose que l'accord constitutif « est valide et peut être agréé même s'il n'est signé, en ce qui concerne la représentation des employeurs, que par une organisation syndicale ». On peut supposer que s'appliquent, pour la vie ultérieure de l'accord, les dispositions de l'article L. 2263-3 du même code permettant à toute organisation représentative d'adhérer à un accord – sans que les signataires originels puissent, nous semble-t-il, s'y opposer (S. Nadal, Fasc. *Dalloz Conventions et accords collectifs de travail : conclusion, effets, application et sanctions*, §§ 79 et s.) Mais cette adhésion à l'accord tel qu'il est, par elle-même, ne suffit pas, car encore faudrait-il modifier, notamment, la composition des organes du fonds, pour tirer les conséquences du nouvel entrant⁹. La situation est encore plus floue pour les FAF NS, créés par un acte constitutif ad hoc, de droit privé, non soumis aux dispositions du code du travail sur les accords collectifs de travail. Mais nous aurions tendance à lever ce flou, dans le sens précédemment indiqué, en appelant à l'administration de vérifier que l'acte constitutif ne verrouille pas définitivement le tour de table du FAF.

2. La CNPL critique ensuite les modalités d'affectation des ressources du fonds prévues à l'article 6-2 de l'acte constitutif. Ce paragraphe distingue deux types de ressources. Tout d'abord – et ce point n'est pas critiqué – il dispose que les versements effectués par les professionnels au titre de la contribution légale sont affectés au financement d'actions de formation. Ensuite – c'est le point critiqué - il dispose que « les versements qui correspondent soit à une contribution additionnelle, décidée par un syndicat ou une association membre de l'UNAPL, pour tous ses membres, soit à une subvention spécialement affectée à une de ces organisations » sont affectés « intégralement au financement des dépenses de formation de cette organisation ». Sur ce second point, la CNPL soutient que cette disposition, en ce qu'elle réserve aux seuls membres des syndicats affiliés à l'UNAPL certains financements, méconnaît l'article R. 6332-64 du code du travail, en vertu duquel le FAF reçoit la contribution de l'ensemble des professionnels astreints à la contribution légale, et a pour objet exclusif de financer la formation des personnes intéressées. La CNPL ajoute que l'acte constitutif mettrait ainsi les organisations membres de l'UNAPL en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêt puni par l'article 432-12 du code pénal.

⁹ v. sur cette problématique, s'agissant de stipulations d'accords collectifs relatifs à la mise à disposition de moyens syndicaux, les concl. de Claire Landais sur CE, Sect. 23 mars 2012, *Fédération Sud Santé sociaux*, n° 331805, au Recueil

Il est vrai que la construction de l'article 6-2 est quelque peu baroque, mais il nous semble que les dispositions applicables ne s'opposent pas à un tel montage. Au contraire, on trouve dans la loi la trace d'une distinction analogue entre d'une part les contributions légales obligatoires, que le FAF doit utiliser dans l'intérêt de la généralité des professionnels concernés et, d'autre part, les ressources additionnelles, volontaires, que les organisations professionnelles peuvent mettre à sa disposition. C'est ainsi que nous comprenons l'article L. 6332-10, selon lequel « Les FAF de non-salariés sont alimentés par des ressources dégagées par voie de concertation entre les organisations professionnelles intéressées ou les chambres consulaires ». Cet article ne peut faire allusion qu'à des ressources complémentaires. En l'absence de précision dans les textes sur le sort de ces ressources complémentaires, l'acte constitutif dispose donc d'une certaine latitude, dès lors qu'il n'y a pas de confusion et de mutualisation des deux types de ressources.

3. Les moyens suivants ne vous retiendront pas. Contrairement à ce qui est soutenu, l'acte constitutif, à défaut de définir aussi précisément qu'on aurait pu le souhaiter les pouvoirs du conseil de gestion et les règles de détermination des actions de formation éligibles, traite le sujet et n'est pas entaché de l'incompétence négative alléguée¹⁰. La CNPL soutient ensuite que le site dématérialisé du FIF-PL ne comporte pas l'intégralité des informations imposées par l'article R. 6332-23 du code du travail. A supposer même la carence établie – ce que la requête ne caractérise pas –, toute méconnaissance d'une obligation légale ou réglementaire n'implique pas automatiquement le retrait de l'habilitation. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que le ministre aurait commis une erreur d'appréciation en s'abstenant de prononcer le retrait pour ce seul motif. Enfin, le champ professionnel du fonds est précisément décrit, par le libellé des quatre sections professionnelles. L'absence de mention des codes NAF est sans incidence.

Mais par les motifs qui précèdent nous concluons au renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif de Paris.

¹⁰ En particulier, le code n'exige pas la fixation des critères de prise en charge dans l'acte constitutif, mais d'une méthode de fixation : tel est bien le cas, sous la forme de l'agrément par le conseil de gestion du plan de formation proposé par les sections professionnelles.