

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1905818

ASSOCIATION X

M. François Lagarde
Rapporteur

Mme Isabelle Ruiz
Rapporteur public

Audience du 8 décembre 2020
Décision du 15 décembre 2020

66
66-02-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier
(6^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 31 octobre 2019 et un mémoire enregistré le 25 septembre 2020, l'association X, représentée par la SELARL C, demande au tribunal :

- 1) d'annuler la décision du 28 mai 2019 par laquelle le ministre de la santé et des solidarités a refusé d'agréer la décision unilatérale de l'employeur (DUE) relative à la mise en œuvre du versement d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat bénéficiant d'un régime fiscal et social de faveur, ensemble l'arrêté du 12 juin 2019 portant refus d'agrément et la décision implicite de rejet de son recours gracieux né le 12 septembre 2019 du silence gardé par le ministre ;
- 2) d'enjoindre au ministre de la santé et des solidarités de procéder au réexamen de sa demande d'agrément ;
- 3) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la décision du 28 mai 2019 est entachée d'incompétence ;
- la décision du 28 mai 2019 est insuffisamment motivée en droit ;
- l'avis de la commission nationale d'agrément du 25 avril 2019 ne lui a pas été communiqué ;
- la direction générale de la santé doit produire le procès-verbal rédigé à l'issue de la réunion de la commission nationale d'agrément afin de permettre au tribunal de vérifier la composition régulière de la commission ainsi que le respect du quorum ;
- aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit de délai pour déposer un dossier de demande d'agrément de DUE ;
- les modalités et le délai de transmission des DUE sont établis en méconnaissance des dispositions de l'article R. 314-197 du code de l'action sociale et des familles ;
- elle a fait part de difficultés pour déposer son dossier sur la plate-forme dédiée aux services de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et de la direction générale de la cohésion sociale, par courriels en date des 21 et 22 mars 2019, sans obtenir de réponse de la part de ces administrations ;
- elle dispose d'un récépissé qui établit que sa demande a été déposée le 1^{er} avril 2019 et non le 5 avril 2019 comme l'indique la décision attaquée ;
- le respect du délai fixant la date limite de dépôt d'une demande d'agrément de DUE au 31 mars 2019 doit être regardé comme une formalité impossible à accomplir ;
- elle doit bénéficier des dispositions de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 juin 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête.

Le ministre fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés ou sont inopérants.

Les parties ont été informées le 27 novembre 2020, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré du défaut de base légale de la décision attaquée.

Par un mémoire enregistré le 1^{er} décembre 2020, le ministre des solidarités et de la santé a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public communiqué.

Par un mémoire enregistré le 7 décembre 2020, l'association X a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance ;
- la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lagarde,
- les conclusions de Mme R, rapporteur public,
- et les observations de Me M pour l'association X.

Considérant ce qui suit :

1. Par décision unilatérale en date du 25 janvier 2019, le directeur général de l'association X a attribué une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat aux salariés liés par un contrat de travail au 31 décembre 2018 ayant perçu en 2018 un salaire inférieur à deux fois la valeur annuelle du salaire minimum de croissance calculée pour un an sur la base de la durée légale du travail. Afin de bénéficier de l'exonération prévue au IV de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, l'association X a soumis cette décision unilatérale de l'employeur (DUE) à l'agrément du ministre de la santé et des solidarités. Par courrier du 28 mai 2019, le ministre a refusé de donner son agrément à la DUE de l'association X au motif que celle-ci lui aurait été transmise tardivement. L'association X a formé un recours gracieux contre cette décision qui a donné lieu à un rejet implicite né le 12 septembre 2019. Par la présente requête, la requérante demande l'annulation de la décision du 28 mai 2019, ensemble la décision implicite de rejet opposée à son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. La décision attaquée a été signée par Mme Y, chef du bureau de l'emploi et de la politique salariale, qui bénéficie d'une délégation de signature par arrêté du 29 janvier 2019, publié au Journal officiel du 31 janvier 2019, à l'effet de signer les « *notifications de la décision d'agrément de la compétence du bureau* ». Mme JA avait donc compétence pour signer la décision en litige.

3. La décision attaquée précise que la commission nationale d'agrément n'a pas pu se prononcer avant le 31 mars 2019, date à laquelle la prime devait être versée en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 pour bénéficier de l'exonération des cotisations fiscales et sociales. La décision en litige est, dès lors, suffisamment motivée en droit.

4. Aux termes de l'article R. 394-198 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction applicable au litige : « *I.-La Commission nationale d'agrément comprend : / a) Un représentant du ministre chargé de l'action sociale, président ; / b) Un représentant du ministre chargé du travail ; / c) Un représentant du ministre chargé de la sécurité sociale ; / d) Un représentant du ministre chargé du budget ; / e) Un représentant du garde des sceaux, ministre de la justice ; / f) Un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales ; / g) Trois présidents de conseil départemental désignés par l'Assemblée des départements de France ou leurs représentants ; / Elle comprend également, à titre consultatif : / a) Le directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ou son représentant ; / b) Le directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales ou son représentant ; / c) Le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ou son représentant ; / d) Le directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ou son représentant. / II. -La Commission nationale d'agrément peut consulter tout expert qu'elle juge nécessaire d'entendre./ Les décisions prises après avis de la Commission nationale d'agrément font l'objet d'une notification par lettre recommandée avec avis de réception aux signataires de la convention ou de l'accord et d'une publication au Journal officiel de la République française. ».*

Aux termes de l'article R. 133-10 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le quorum est atteint lorsque la moitié au moins des membres composant la commission sont présents, y compris les membres prenant part aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, ou ont donné mandat. / Lorsque le quorum n'est pas atteint, la commission délibère valablement sans condition de quorum après une nouvelle convocation portant sur le même ordre du jour et spécifiant qu'aucun quorum ne sera exigé.* ».

5. Il ressort des pièces du dossier que la commission nationale d'agrément a examiné la DUE de la requérante au cours de sa réunion du 23 mai 2019 à laquelle étaient présents ou représentés cinq de ses membres. Le procès-verbal de la réunion permet de justifier que le quorum était atteint. Si la décision en litige vise à tort l'avis rendu par la commission d'agrément après sa réunion du 25 avril 2019, cette erreur de plume est sans incidence sur sa légalité. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la décision en litige aurait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière doit être écarté en toutes ses branches.

6. Aux termes de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles : « *Les conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissement et accords de retraite applicables aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif dont les dépenses de fonctionnement sont, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, supportées, en tout ou partie, directement ou indirectement, soit par des personnes morales de droit public, soit par des organismes de sécurité sociale, ne prennent effet qu'après agrément donné par le ministre compétent après avis d'une commission où sont représentés des élus locaux et dans des conditions fixées par voie réglementaire, à l'exception des conventions d'entreprise ou d'établissement applicables exclusivement au personnel d'établissements et services ayant conclu l'un des contrats mentionnés au IV ter de l'article L. 313-12 ou à l'article L. 313-12-2. Les conventions ou accords agréés s'imposent aux autorités compétentes en matière de tarification, à l'exception des conventions collectives de travail et conventions d'entreprise ou d'établissement applicables au personnel des établissements et services ayant conclu un contrat mentionné au IV ter de l'article L. 313-12 ou à l'article L. 313-12-2. (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 : « *I. – Bénéficie de l'exonération prévue au IV la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat respectant les conditions prévues aux II et III qui est attribuée à leurs salariés par les employeurs soumis à l'obligation prévue à l'article L. 5422-13 du code du travail ou relevant des 3° à 6° de l'article L. 5424-1 du même code. / Cette prime peut être attribuée par l'employeur à l'ensemble des salariés ou à ceux dont la rémunération est inférieure à un plafond. / II. – Pour les salariés ayant perçu en 2018 une rémunération inférieure à trois fois la valeur annuelle du salaire minimum de croissance calculée pour un an sur la base de la durée légale du travail, la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat bénéficie de l'exonération prévue au IV, dans la limite de 1 000 € par bénéficiaire, lorsqu'elle satisfait les conditions suivantes : / 1° Elle bénéficie aux salariés liés par un contrat de travail au 31 décembre 2018 ou à la date de versement, si celle-ci est antérieure ; / 2° Son montant peut être modulé selon les bénéficiaires en fonction de critères tels que la rémunération, le niveau de classifications ou la durée de présence effective pendant l'année 2018 ou la durée de travail prévue au contrat de travail mentionnées à la dernière phrase du deuxième alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. Les congés prévus au chapitre V du titre II du livre II de la première partie du code du travail sont assimilés à des périodes de présence effective ; / 3° Son versement est réalisé entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019 ; (...)* / II. – Le montant de la prime ainsi que, le cas échéant, le plafond mentionné au second alinéa du I et la modulation de son niveau entre les bénéficiaires dans les conditions prévues au 2° du II font l'objet d'un accord d'entreprise ou de groupe conclu selon les modalités énumérées à l'article L. 3312-5 du code du travail. Toutefois, ces modalités peuvent être arrêtées au plus tard le 31 janvier 2019 par

décision unilatérale du chef d'entreprise. En cas de décision unilatérale, l'employeur en informe, au plus tard le 31 mars 2019, le comité social et économique, le comité d'entreprise, les délégués du personnel ou la délégation unique du personnel, s'ils existent. ».

7. Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'une DUE attribuant une prime exceptionnelle au titre de l'article 1er de la loi n°2018-1213 aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif dont les dépenses de fonctionnement sont, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, supportées, en tout ou partie, directement ou indirectement, soit par des personnes morales de droit public, soit par des organismes de sécurité sociale, doit, eu égard à son objet et à son incidence potentielle sur les finances publiques et sociales, être regardée comme ne pouvant prendre effet, comme une convention ou un accord collectif, qu'après agrément du ministre compétent.

8. Il résulte expressément du 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n°2018-1213 que le versement de la prime exceptionnelle doit intervenir avant le 31 mars 2019. Dès lors que la DUE ne peut prendre effet qu'après agrément du ministre compétent, celle-ci devait lui être soumise avant cette date. Par suite, l'association X n'est pas fondée à soutenir qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoyait de délai pour solliciter un tel agrément.

9. Aux termes de l'article R. 314-197 du code de l'action sociale et des familles : « *Sous réserve des dispositions de l'article R. 314-200, l'agrément mentionné à l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles est donné par le ministre chargé de l'action sociale. / Les conventions ou accords sont transmis par lettre recommandée avec avis de réception par toute partie signataire au ministre chargé de l'action sociale, dont les services assurent le secrétariat de la Commission nationale d'agrément qui en accuse réception par lettre recommandée avec avis de réception. / Les modalités de transmission ainsi que la liste des pièces du dossier de demande d'agrément comprenant notamment une analyse des modifications apportées aux stipulations en vigueur par la convention ou l'accord transmis, et le chiffrage de son coût indiquant notamment sa répartition entre les différents financeurs sont précisés par arrêté du ministre chargé de l'action sociale. / En fonction des besoins de l'instruction, des informations complémentaires peuvent être demandées. ».* Aux termes de l'article L. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration : « *Lorsqu'une personne doit adresser un document à l'administration par lettre recommandée, cette formalité peut être accomplie par l'utilisation d'un téléservice au sens de l'article 1er de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ou d'un procédé électronique, accepté par cette administration, permettant de désigner l'expéditeur et d'établir si le document lui a été remis. ».*

10. D'une part, il résulte des dispositions de l'article L. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration que la dématérialisation de la procédure de transmission des demandes d'agrément au titre de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles n'est pas contraire aux prescriptions de l'article R. 314-197 du même code. En tout état de cause, il est constant que l'association X a transmis la demande d'agrément de sa DUE par lettre recommandée avec avis de réception, de sorte que la branche du moyen tirée de l'irrégularité des modalités de transmission des demandes d'agrément au titre de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles ne peut qu'être écartée comme inopérante.

11. D'autre part, il est constant que les dispositions de l'article R. 314-197 n'ont pas pour objet de fixer la date avant laquelle les demandes d'agrément de DUE attribuant une prime exceptionnelle au titre de l'article 1er de la loi n°2018-1213 doivent être soumises au ministre

compétent. Par suite, la branche du moyen tirée de ce que le ministre de la santé n'aurait pas, au titre de ces dispositions, pris d'arrêté fixant une telle date n'est pas davantage opérante.

12. L'association X fait valoir qu'elle a rencontré des difficultés techniques lors du dépôt de sa demande d'agrément. Elle allègue, d'une part, avoir tenté de déposer sa DUE sur la plate-forme « Télé-accords » du ministère du travail afin d'obtenir l'identifiant qui lui aurait permis de demander, dans un second temps, l'agrément du ministre de la santé et des solidarités via la plate-forme « SI Démat ». Or, l'instruction interministérielle n° DSS/5B/2019/29 du 6 février 2019 relative à l'exonération de primes exceptionnelles prévue par la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales modifiant l'instruction interministérielle n° DSS/5B/5D/2019/2 du 4 janvier 2019 précise expressément qu'« il n'y a pas d'obligation légale pour l'employeur de déposer auprès de la DIRECCTE sa DUE instituant une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. ». À les supposer établies, les difficultés rencontrées par la requérante sont donc sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. D'autre part, il n'est pas contesté par l'association X que, suite à une erreur commise dans la composition de l'adresse électronique du service de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en charge des procédures d'agrément, le courriel envoyé le 22 mars 2019 portant sur les difficultés techniques rencontrées dans la transmission de son dossier n'a jamais été réceptionné par ledit service. La requérante n'établit ni même n'allègue qu'elle aurait engagé d'autres démarches auprès de la DGCS pour faire état de ses difficultés. Enfin, si l'association X soutient que les défaillances de la plate-forme « SI Démat » l'ont durablement empêchée de transmettre sa demande d'agrément par voie électronique, elle ne produit aucun élément à l'appui de ses allégations. Elle ne produit pas davantage d'éléments sur des circonstances qui l'auraient empêchée de transmettre sa DUE par voie postale avant le 31 mars 2019.

13. La requérante soutient que la demande d'agrément de sa DUE aurait été réceptionnée le 1^{er} avril 2019, et non le 5 avril 2019, comme l'indique la décision attaquée. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le récépissé de dépôt de demande daté du 1^{er} avril 2019 dont se prévaut l'association X a été émis par la plate-forme « Télé-accords » et non par la plate-forme « SI Démat », qui constitue le seul canal de transmission par voie électronique des actes relevant de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles. D'autre part, et en tout état de cause, il est constant que la demande d'agrément de la DUE de la requérante n'a pas été transmise au ministre de la santé dans les délais prévus à l'article 1^{er} de la loi n°2018-1213.

14. Si la requérante soutient que la transmission de sa DUE dans les délais prévus à l'article 1^{er} de la loi n°2018-1213 constitue une formalité impossible à accomplir, elle ne fait état d'aucune circonstance particulière qui l'aurait valablement empêchée de transmettre ce document, signé le 25 janvier 2019, avant le 31 mars 2019. Le ministre de la santé et des solidarités fait valoir, sans être contredit, que la commission nationale d'agrément s'est réunie à quatre reprises entre ces deux dates et il ressort des procès-verbaux de ces réunions que cette commission s'est prononcée sur plusieurs dizaines de demandes d'agrément. Dans ces conditions, l'association X n'est pas fondée à soutenir que la transmission de la DUE en litige avant le 31 mars 2019 constituait une formalité impossible à accomplir.

15. Aux termes de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi n° 2018-727 : « *Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une*

prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. (...) ».

16. Il est constant, d'une part, que la décision par laquelle le ministre compétent refuse d'agréer une DUE ne constitue pas une sanction consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due à une personne. D'autre part, il ressort de l'étude d'impact réalisée dans le cadre de l'élaboration du projet de loi n°424 enregistré le 27 novembre 2017 à la présidence de l'assemblée nationale que les retards dans les déclarations, dans les délais prescrits par un texte, n'entrent pas dans le champ d'application du droit à l'erreur. L'association X n'est dès lors pas fondée à se prévaloir des dispositions précitées à l'appui de sa contestation de la décision en litige.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'association X n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 28 mai 2019 par laquelle le ministre de la santé et des solidarités a refusé d'agréer sa DUE, ensemble l'arrêté du 12 juin 2019 portant refus d'agrément et la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

18. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de l'association X, n'appelle aucune mesure d'exécution au sens des dispositions des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Dès lors, les conclusions aux fins d'injonction de la requête doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par l'association X au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association X est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association X et au ministre des solidarités et de la santé.

Délibéré après l'audience du 8 décembre 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Encontre, président,
M. Myara, premier conseiller,
M. Lagarde, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2020.

Le rapporteur

Le président,

F. Lagarde

S. Encontre

Le greffier,

C. Arce

La République mande et ordonne au ministre de la santé et des solidarités en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 15 décembre 2020.
Le greffier,

C. Arce