

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 19PA01676

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL DU DIALOGUE SOCIAL

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jacques Lapouzade
Président

Mme Virginie Larsonnier
Rapporteur

Mme Aurélie Bernard
Rapporteur public

La Cour administrative d'appel de Paris
(8^{ème} Chambre)

Audience du 22 juin 2020
Lecture du 10 juillet 2020

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le conseil du dialogue social a demandé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie d'annuler la délibération-cadre n° 345 du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 29 août 2018 relative à l'application de la délibération n° 114 du 24 mars 2016 relative au plan de santé calédonien «Do Kamo, Etre épanoui ! » en matière d'organisation, de gouvernance, de pilotage et de régulation du système de protection sociale et de santé.

Par un jugement n° 1800368 du 19 février 2019, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 mai 2019 et 5 juillet 2019, le conseil du dialogue social, représenté par la SCP Potier de la Varde-Buk Lament-Robillot, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1800368 du 19 février 2019 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

2°) d'annuler la délibération-cadre n° 345 du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 29 août 2018 ;

3°) de mettre à la charge du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du congrès de la Nouvelle-Calédonie le versement d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier dès lors qu'il a été rendu sans que le tribunal ait invité le congrès de la Nouvelle-Calédonie, auteur de la délibération contestée, à présenter ses observations en méconnaissance de l'article R. 611-1 du code de justice administrative ;
- la délibération-cadre n° 345 du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 29 août 2018, qui a des effets sur la protection et la prévoyance sociale des salariés, a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que son avis aurait dû être sollicité en vertu de l'article Lp.381-3 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie ;
- les premiers juges ont ajouté aux dispositions de l'article Lp.381-3 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie une condition restrictive tenant à ce que seuls les projets de textes ayant spécifiquement pour objet l'un des domaines prévus par ces dispositions sont soumis à son avis préalable ;
- les fins de non-recevoir opposées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devant le tribunal doivent être écartées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2019, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, représenté par la SCP Meier-Bourdeau Lécuyer et associés, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge du conseil du dialogue social au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, le conseil du dialogue social ne justifiant pas d'un intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 20 avril 2020, le conseil du dialogue social persiste dans ses conclusions et dans ses moyens.

Il soutient en outre qu'il dispose d'un intérêt à agir dès lors que sa compétence consultative n'est pas limitée aux seuls textes concernant « spécifiquement » les matières énumérées à l'article Lp 381-3 1° du code du travail de la Nouvelle-Calédonie mais englobe tout texte concernant ces matières, spécifiquement ou non.

La requête et le dossier de première instance ont été communiqués le 7 janvier 2020 au congrès de la Nouvelle-Calédonie qui n'a pas présenté d'observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;
- le code du travail de la Nouvelle-Calédonie ;

- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie , - l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Larsonnier,
- les conclusions de Mme Bernard, rapporteur public,
- et les observations de Me Lécuyer pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Le 29 août 2018, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté la délibération-cadre n° 345 relative à l'application de la délibération n° 114 du 24 mars 2016 relative au plan de santé calédonien «Do Kamo, Etre épanoui ! » en matière d'organisation, de gouvernance, de pilotage et de régulation du système de protection sociale et de santé. Le conseil du dialogue social relève appel du jugement du 19 février 2019 par lequel le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette délibération.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et la Cour :

2. Aux termes de l'article Lp. 381-1 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie «Le conseil du dialogue social comprend, en nombre égal, des représentants des organisations syndicales de salariés et des représentants des organisations syndicales d'employeurs, reconnues représentatives au niveau de la Nouvelle-Calédonie. ». L'article Lp. 381-3 du même code dispose que : «Le conseil du dialogue social est, en outre, chargé notamment : 1° d'émettre un avis sur tous les textes concernant le travail, l'emploi, la formation professionnelle, la protection et la prévoyance sociale des salariés. Il peut également émettre un avis sur toute question relevant de ces mêmes domaines ; (...) ». Aux termes de l'article R. 381-9 du même code : « Lorsqu'en application du 1° de l'article Lp. 381-3 du code du travail, le conseil du dialogue social est saisi par le président du gouvernement d'une demande d'avis, il dispose d'un délai d'un mois, à compter de la saisine, pour se prononcer. Passé ce délai, l'avis est réputé donné. (...) ».

3. Il ressort des pièces du dossier que le conseil du dialogue social est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont la déclaration de création a été publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie du 2 septembre 2010. Ainsi, en vertu de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, le conseil du dialogue social dispose de la capacité juridique.

4. Il ressort des termes de la délibération-cadre n° 345 du 29 août 2018 du congrès de la Nouvelle-Calédonie que celle-ci prévoit, en son article 2, la restructuration du financement de la protection sociale sur la base du principe de la compensation des allègements de cotisations de sécurité sociale dans le cadre de la politique de l'emploi (réduction de cotisations patronales sur les bas salaires, taux réduit de cotisations des travailleurs indépendants et abattements de cotisations en faveur de « secteurs aidés ») afin d'assurer la neutralité pour les régimes de sécurité sociale des politiques publiques de soutien à l'emploi et l'adoption d'un plan d'apurement pour le passé. Cet article prévoit également que, corrélativement à l'application de la nouvelle règle de compensation, des modifications des taux de cotisations propres à rééquilibrer les régimes et dispositifs de protection sociale seront opérées, avec une révision régulière de ces taux qualifiée « d'outil de pilotage de la protection sociale ». Il est également prévu de limiter le dispositif de constitution de réserves attachées aux régimes à ceux qui portent des engagements

de versement de prestations à long et moyen termes et d'affecter les recettes fiscales finançant le domaine social à la caisse de protection sociale qui assurera « le rôle de financeur opérant pour le compte et sous la seule autorité soit de la Nouvelle-Calédonie, soit de l'autorité indépendante de régulation prévue à l'article 7 » de la délibération. En outre, l'article 3 de la délibération-cadre relatif à la réforme de la caisse de protection sociale prévoit notamment une modification du statut de la caisse qui deviendra « une nouvelle catégorie d'établissement public administratif » avec l'emploi de salariés privés placés sous conventions collectives, l'application des règles de gestion propres à la sécurité sociale, la restructuration de sa gestion financière et celle de son conseil d'administration en deux collèges, « le premier collège, composé des représentants du secteur privé et assurant l'égalité de voix entre syndicats et organisations patronales représentatifs, statuera sur les régimes des salariés : retraite de base, assurance-chômage, accidents du travail et maladies professionnelles », le deuxième collège est composé de personnalités qualifiées et de représentants des secteurs privé et public, qui statuera sur les autres régimes de protection sociale, mais également sur les sujets communs à tous les régimes et dispositifs gérés par la caisse. Les attributions de la caisse sont également modifiées. Ainsi, les dispositions des articles 2 et 3 de la délibération-cadre n° 345 du 29 août 2018 concernent la protection et la prévoyance sociale des salariés. Ces domaines appartiennent, en vertu des dispositions de l'article Lp. 381-3 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie citées au point 2, au champ d'intervention du conseil du dialogue social. Il s'ensuit que le conseil du dialogue social justifie d'un intérêt pour agir contre cette délibération-cadre dont les dispositions, qui ne bornent d'ailleurs pas à énoncer des principes généraux, présentent un caractère décisive et sont ainsi susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir.

5. Il résulte des points 3 et 4 que les fins de non-recevoir opposées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie doivent être écartées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation présentées par le conseil du dialogue social :

6. Comme il vient d'être dit, les dispositions des articles 2 et 3 de la délibération-cadre n° 345 du 29 août 2018 du congrès de la Nouvelle-Calédonie concernent la protection et la prévoyance sociale des salariés. Il s'ensuit que le conseil du dialogue social devait, en application des articles Lp. 381-3 et R. 381-9 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie qui ne prévoient pas de conditions tenant à la portée des dispositions textuelles relatives aux domaines entrant dans son champ d'intervention qui limiteraient sa compétence, être saisi par le président du gouvernement afin d'émettre un avis sur ces dispositions avant leur adoption par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, la circonstance que les dispositions des articles 2 et 3 de la délibération-cadre n'énonceraient que des principes généraux ne saurait, en tout état de cause, être regardée comme autorisant le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie à ne pas saisir pour avis le conseil du dialogue social. La circonstance que ces dispositions sont inscrites dans un texte qui a pour objectif de réformer la « gouvernance » du système de santé publique calédonien et dont les domaines d'intervention dépassent ainsi ceux de la protection et la prévoyance sociale des salariés ne fait pas obstacle à l'application des articles Lp. 381-3 et suivants du code du travail de la Nouvelle-Calédonie. Par suite, la délibération-cadre n° 345 du 29 août 2018 a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière. L'omission de consultation préalable du conseil du dialogue social, qui est susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la délibération-cadre, constitue une irrégularité de nature à entacher la légalité de cette délibération.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen tiré de l'irrégularité du jugement, que le conseil du dialogue social est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande

tendant à l'annulation de la délibération-cadre n° 345 du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 29 août 2018.

Sur les frais liés à l'instance :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge du conseil du dialogue social qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie demande au titre des frais liés à l'instance. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le paiement au conseil du dialogue social de la somme de 1 500 euros sur le fondement des mêmes dispositions. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge du congrès de la Nouvelle-Calédonie le versement de la somme sollicitée par le conseil du dialogue social sur le fondement des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1800368 du 19 février 2019 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et la délibération-cadre n° 345 du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 29 août 2018 sont annulés.

Article 2 : Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie versera au conseil du dialogue social la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.