

Caisse Nationale de l'Assurance Maladie

des Travailleurs Salariés

Sécurité Sociale

Circulaire CNAMTS

Date :
17/10/95

Origine :
DGA

MMES et MM les Directeurs

des Caisses Primaires d'Assurance Maladie
des Caisses Régionales d'Assurance Maladie
des Caisses Générales de Sécurité Sociale

Réf. :

DGA n° 11/95

Plan de classement :

111					
-----	--	--	--	--	--

Objet :

LA RESPONSABILITE PERSONNELLE DES DIRIGEANTS DE LA SECURITE SOCIALE

Pièces jointes :

0	1
---	---

Liens :

Date d'effet :

Dossier suivi par :

Téléphone :

Francyne PREVOST

40.05.27.74

Date de Réponse :

@

Direction de la Gestion Administrative

MMES et MM les Directeurs

17/10/95

Origine :
DGA

des Caisses Primaires d'Assurance Maladie
des Caisses Régionales d'Assurance Maladie
des Caisses Générales de Sécurité Sociale
des CETELIC

N/Réf. : DGA n° 11/95

Objet : La Responsabilité Personnelle des Dirigeants de la Sécurité Sociale

Madame, Monsieur,

J'ai le plaisir de vous transmettre la synthèse de l'intervention de Monsieur Xavier PRETOT, Magistrat spécialiste du Droit de la Sécurité Sociale, lors du Colloque du 1er juin 1995 au Palais des Congrès de Versailles.

Bien qu'il faille relativiser les risques de mise en cause de la responsabilité personnelle des Dirigeants de la Sécurité Sociale, il me paraît important de souligner les termes de la conclusion de Monsieur PRETOT précisant que l'on assiste :

“ à un retour en force, parfois mal maîtrisé de la responsabilité individuelle des dirigeants, publics ou privés, de plus en plus mise en cause du chef des dysfonctionnements de l'entreprise de l'organisme ou de service ”.

En réponse aux risques auxquels vous êtes confrontés, vous pourrez adhérer au contrat “ RC personnelle des Dirigeants ” inclus dans le

Programme National d'Assurances que nous vous présentons lors des réunions régionales. Vous pouvez consulter les classeurs “ contrats et guide de gestion ” remis aux participants des réunions régionales.

Rappel du montant de la garantie :

- 10 Millions par sinistre
- 20 Millions par année.

Franchise = néant

Prime :

- Organisme ayant :

moins de 1000 agents = 2500 F TTC/an
plus de 1000 agents - 5000 F TTC/an

Le Directeur
de la Gestion Administrative

Loïc LE NEVE RICORDEL

COLLOQUE RESPONSABILITE PERSONNELLE DES DIRIGEANTS DE LA SECURITE SOCIALE

1er juin 1995

Palais des Congrès de Versailles

**Résumé de l'intervention de Monsieur Xavier PRETOT
Conseiller au tribunal administratif de VERSAILLES
Professeur associé à l'Université de PARIS II (Panthéon-Assas)**

Evoquer la responsabilité individuelle des dirigeants des organismes de sécurité sociale peut paraître quelque peu paradoxale. En effet, la personnalité morale des organismes fait obstacle a priori à la mise en cause de leurs dirigeants du fait de l'accomplissement de leurs fonctions ; cette impression première est renforcée par le caractère de service public qui s'attache aux missions dévolues aux organismes, la tradition du droit public français tendant à effacer l'homme derrière la fonction et à imputer ainsi au service les conséquences préjudiciables de son action.

Le problème de la responsabilité individuelle des dirigeants des organismes : administrateurs élus ou désignés, agents de direction et agents comptables, voire cadres et simples agents, mérite néanmoins examen, ne serait-ce que du point de vue des principes.

Du point de vue du droit, il convient de procéder à une distinction, la responsabilité du dirigeant au sens étroit du terme n'obéissant pas aux mêmes principes que la responsabilité du salarié ou du préposé. Il convient, par ailleurs, de faire la part des responsabilités qui pèsent, en particulier, sur les agents comptables du fait des règles propres à l'organisation de la sécurité sociale.

➤ I - LA RESPONSABILITE DU DIRIGEANT : LA LOI DU 25 JANVIER 1985

Le droit de la sécurité sociale comporte, à l'usage des dirigeants des organismes, un ensemble de règles à caractère disciplinaire : en application de ses pouvoirs de tutelle, l'autorité publique peut ainsi sanctionner les dirigeants, en procédant, par exemple, à la démission d'office d'un administrateur, à la suspension ou à la dissolution d'un conseil d'administration ou encore au retrait de l'agrément d'un agent de direction. S'il est vrai qu'elles tendent, normalement, à sanctionner des fautes commises par les intéressés dans l'exercice de leurs fonctions, ces mesures sont sans incidence sur leur responsabilité pécuniaire, quelles que soient l'importance ou la gravité des fautes et manquements commis.

Qu'en est-il de la responsabilité civile proprement dite du dirigeant ?

En droit des affaires, les mandataires sociaux encourent une double responsabilité : ils engagent en cas de faute de gestion leur responsabilité civile, le droit des sociétés ouvrant, en particulier, aux associés et actionnaires la faculté d'exercer une action en ce sens à l'encontre des dirigeants de la société ; ils s'exposent par ailleurs, lorsque l'entreprise connaît des difficultés sérieuses, aux responsabilités spécifiques prévues par les dispositions de la loi du 25 janvier 1985 modifiée.

Faute de toute disposition législative et de toute jurisprudence en ce sens, on ne saurait se prononcer sur la responsabilité encourue par le dirigeant d'un organisme de sécurité sociale en cas de faute commise dans la gestion de celui-ci. On remarquera, en particulier, que l'administrateur d'un organisme ne peut être assimilé à un mandataire social ; il assume, en effet, une fonction au sein d'un organisme investi d'une mission de service public dans les conditions déterminées par la loi et sous le contrôle de la puissance publique. On ne peut exclure cependant, en cas de faute caractérisée, une responsabilité civile sur le fondement des dispositions de l'article 1382 du Code civil.

La mise en oeuvre de la responsabilité des dirigeants en cas de redressement ou de liquidation judiciaires est, en revanche, expressément prévue par la loi du 25 janvier 1985. Celle-ci prévoit, en pratique, trois séries de sanctions à l'encontre des dirigeants : l'action en comblement de passif qui conduit à imputer au dirigeant tout ou partie du passif social (art. 180), la mise en redressement ou en liquidation du dirigeant lui-même qui tend à étendre au dirigeant la procédure engagée à l'encontre de l'entreprise (art. 180), enfin la faillite personnelle et autres interdictions (art. 185 et s.).

Si les dirigeants des organismes de sécurité sociale échappent à la troisième catégorie de sanctions, ils peuvent, en revanche, faire l'objet des deux autres mesures : l'action en comblement de passif de même que la mise en redressement ou en liquidation judiciaires s'appliquent désormais, compte tenu des modifications introduites par la loi du 10 juin 1994 à tous dirigeants de droit ou de fait des entreprises et organismes compris dans le champ d'application de la loi. Celle-ci s'appliquant à toute personne morale de droit privé, on peut en conclure, d'une part, qu'un organisme de sécurité sociale peut être mis en redressement ou en liquidation judiciaires à l'exception des organismes érigés en établissement public, d'autre part, que ses dirigeants s'exposent aux responsabilités prévues par les articles 178 et 180 de la loi.

Cela étant, le risque ainsi encouru doit être relativisé. En effet, les conditions prévues par la loi sont strictes : l'action en comblement de passif est subordonnée à des fautes de gestion ayant contribué à l'insuffisance d'actif, la mise en redressement ou en liquidation implique la commission d'infractions caractérisées (par exemple abus de biens sociaux). Plus encore, les procédures prévues par la loi de 1985 ne sauraient s'appliquer qu'aux organismes proprement dits, non aux régimes, ceux-ci n'ayant pas la personnalité morale. Dans ces conditions, seules des

fautes commises dans la gestion administrative de l'organisme qui conduiraient à un passif que la Caisse Nationale se refuserait à couvrir, par exemple à l'occasion de l'approbation du budget de gestion administrative, pourraient conduire à la mise en redressement de la caisse et, partant, à la mise en cause de ses dirigeants.

➤ II - LA RESPONSABILITE DES SALARIES : L'ARTICLE 1384 DU CODE CIVIL

Suivant les règles du droit commun, telles que formulées à l'article 1384 du code civil, le commettant est responsable vis-à-vis des tiers du fait de ses préposés. Le rapport de commettant à préposé est entendu somme toute largement par la jurisprudence : il est établi dès lors que le préposé est, fut-ce occasionnellement, sous la subordination ou dans la dépendance du commettant. Il importe, par ailleurs, que la faute du préposé dont la réparation incombe au commettant, ait été accomplie dans l'exercice ou dans le cadre des fonctions confiées au préposé.

Ces dispositions ont une portée bien précise : elles ouvrent au tiers lésé la faculté de demander réparation du préjudice qu'il a subi non au préposé, mais au commettant, généralement plus solvable ou mieux assuré. Elles ne font pas obstacle, en revanche, à la faculté pour le commettant d'agir ensuite à l'encontre du préposé en vue du remboursement des sommes qu'il a été amené à verser au tiers. La responsabilité du préposé à l'égard du commettant paraît limitée cependant, au moins lorsque le lien de préposition relève du droit du travail, à l'hypothèse de la faute lourde (cf. Cass., Soc., 12 avril 1995, P. Maze c/ Société Gaumont, Dr Soc. 1995, 651, note J. Savatier).

A priori, il peut être fait application de ces principes aux salariés des organismes de sécurité sociale. Ceux-ci demeurent naturellement responsables à l'égard des tiers des conséquences des fautes commises dans l'organisation et le fonctionnement du service, que l'auteur de celles-ci soient ou non identifié. Ils peuvent sans doute agir ensuite à l'encontre de l'auteur de la faute lorsqu'il est déterminé, chaque fois au moins que la faute revêt un caractère de gravité certain.

Les règles du droit civil s'appliquent-elles cependant ? En droit public, la responsabilité personnelle de l'agent public est exclue en effet, aux termes d'une jurisprudence plus que centenaire du conseil d'Etat, chaque fois que l'agent, tout en ayant manqué à ses obligations, est demeuré dans le cadre de ses fonctions. Il n'y a de faute personnelle, en d'autres termes, que lorsque la faute se détache du service et ne peut lui être imputé. La Cour de Cassation prenant nettement en compte les incidences du service public pour déterminer le régime juridique applicable aux organismes de sécurité sociale, on peut imaginer qu'elle s'inspire de la distinction propre au droit public. Il y aurait lieu d'admettre alors que la faute commise par un agent demeurerait insusceptible d'engager sa responsabilité personnelle à l'égard de l'organisme appelé à en supporter les conséquences vis-à-vis des tiers, dès lors qu'elle s'avèrerait en rapport avec les fonctions de l'intéressé.

Cette hypothèse paraît peu probable aujourd'hui, la Cour de Cassation tendant à ramener dans le giron du droit commun la responsabilité civile des organismes. Jusqu'à une date récente, la Cour Suprême subordonnait, en effet, la responsabilité des organismes, notamment en matière de responsabilité du fait de la répétition de l'indû, à l'existence d'une erreur grossière de sa part et à l'importance du préjudice en résultant pour l'usager, selon une formule inspirée des règles de la responsabilité en droit administratif.

Elle a, récemment, abandonné cette jurisprudence, la responsabilité des organismes obéissant désormais aux règles résultant des dispositions des articles 1382 et s. du code civil (Cass., Soc., 12 juillet 1995, Caisse de mutualité sociale agricole de la Charente-Maritime c/. M. Colonna Césari, n° 3305 P). La Cour de Cassation veillant au demeurant à la stricte application des règles du droit commun du travail au personnel des caisses, il est peu probable qu'elle s'engage, à présent, dans la transposition des règles du droit public en ce qui concerne la responsabilité des agents vis-à-vis des organismes.

➤ III - LA RESPONSABILITE FINANCIERE

L'examen des règles de la responsabilité financière conduit à réunir, d'une certaine manière, responsabilité disciplinaire et responsabilité pécuniaire : la responsabilité financière qui pèse sur certains des agents des organismes, tend, en effet, à la sanction des manquements commis par les intéressés dans l'exercice de leurs fonctions, la sanction se traduisant, en pratique, par l'engagement de leur responsabilité pécuniaire personnelle à l'égard de l'organisme.

Directement inspiré des règles de la comptabilité publique, le régime comptable des organismes de sécurité sociale (récemment modifié par le décret n° 93-1004 du 10 août 1993) repose, en particulier, sur la distinction de l'ordonnateur et du comptable. Les organismes de sécurité sociale sont d'ailleurs soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

D'ailleurs, tenu à une obligation de cautionnement, l'agent-comptable de l'organisme encourt une responsabilité pécuniaire personnelle étendue. Elle s'étend à l'ensemble des opérations de paiement, des opérations comptables et des opérations de recouvrement amiable. Elle est automatique, tout débit, tout manquement comptable entraînant sa mise en jeu, sans qu'il soit besoin d'établir une faute à la charge de l'intéressé. Elle peut être engagée non seulement par le conseil d'administration, mais aussi par l'autorité de tutelle, par l'autorité qui approuve les comptes ou encore par le ministre chargé de la sécurité sociale à la demande de la Cour des Comptes. Elle ne fait pas obstacle cependant à ce que l'agent-comptable appelé à rembourser la caisse de ses deniers, agisse ensuite, à titre personnel, à l'encontre des débiteurs en vue du recouvrement des sommes litigieuses.

Si elle s'applique par priorité à l'agent-comptable, la responsabilité financière s'étend également, d'une part, aux fondés de pouvoir et responsables des centres agréés pour l'encaissement de certains moyens de paiement, qui exercent, par délégation de l'agent-comptable certaines des attributions qui lui sont dévolues, d'autre part, au directeur de l'organisme, lorsqu'il requiert l'agent-comptable de procéder au paiement d'une dépense.

A la responsabilité financière proprement dite, s'ajoute une responsabilité d'un genre particulier, celle encourue devant la Cour de discipline budgétaire et financière qui peut infliger des sanctions pécuniaires en cas de manquement à certaines règles financières et comptables. Cette responsabilité revêt un champ d'application étendu et concerne tous les représentants, administrateurs et agents des administrations, services, organismes et établissements soumis, à un titre ou à un autre, au contrôle de la Cour des Comptes.

Elle s'applique donc aux dirigeants des organismes de sécurité sociale, étant précisé cependant que les administrateurs élus non rémunérés échappent à la juridiction de la Cour à moins qu'ils n'exercent par eux-mêmes ou par délégation les fonctions de président.



On se doit de souligner, en conclusion, que la responsabilité personnelle des dirigeants des organismes de sécurité sociale revêt, en pratique, un caractère quelque peu théorique eu égard au mode de fonctionnement de la sécurité sociale. Elle ne serait toutefois être exclue, d'autant que, l'évolution des règles de droit et de leur application au cours des années récentes aidant, on assiste à présent à un retour en force, parfois mal maîtrisé, de la responsabilité individuelle, l'observation s'appliquant, tout particulièrement, aux dirigeants publics ou privés, de plus en plus souvent mise en cause du chef des dysfonctionnements de l'entreprise, de l'organisme ou du service.

Rappelons enfin que, lorsqu'elle est engagée, la responsabilité pénale qui modifie, le cas échéant, les données de la responsabilité civile, est toujours personnelle, la responsabilité pénale de la personne morale, que reconnaît désormais le nouveau code pénal, ne faisant nullement disparaître la responsabilité pénale propre des personnes physiques qui en assument la gestion.