DTA_2402690_20260625.xml
2026-06-26

TA76
Tribunal Administratif de Rouen
2402690
2026-06-25
CENTAURE AVOCATS
Décision
Excès de pouvoir
C
Rejet

2026-06-11
58431
Juge Unique 2

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 21 juin 2024 et des mémoires complémentaires enregistrés les 2 décembre 2024 et 12 mai 2025, M. B... A... doit être regardé comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le directeur de l'URSSAF de Normandie a refusé de lui communiquer les arrêtés d'enregistrement de l'URSSAF de Seine-Maritime et de l'URSSAF de Haute-Normandie prévus à l'article R. 281-4 du code de la sécurité sociale ;

2°) d'enjoindre au directeur de l'URSSAF de Normandie de lui communiquer les documents sollicités sous astreinte de cent euros par jour de retard, et par document ; ou de constater, en cas d'inexistence des documents demandés, que les statuts des URSSAF concernées n'ont jamais été légalement approuvés et en tirer toutes les conséquences de droit quant à l'existence légale de ces organismes et leur capacité juridique ;

3°) de mettre à la charge de l'URSSAF de Normandie la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de la condamner aux dépens.

Il soutient que :

- la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a émis un avis favorable à sa demande ;

-les documents réclamés sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande ;

- contrairement à ce que soutient le défendeur, les documents sollicités doivent obligatoirement exister ;

- il n’est pas démontré que les documents auraient fait l’objet d’une diffusion publique au sens des dispositions de l’article L. 311-2 du code des relations entre le public et l’administration, ni que ces documents n’existeraient pas ou plus ;

- les dispositions de l’article L. 213-1 du code de la sécurité sociale ne permettent pas de démontrer l’inexistence des documents sollicités ;

- les dispositions de l’article R. 281-4 du code de la sécurité sociale sont applicables à tout organisme de sécurité sociale, par renvoi des dispositions de l’article R. 213-5 du même code, de sorte que les conseils d’administration des URSSAF doivent obtenir l’approbation de leurs statuts, donnée par un arrêté d’enregistrement, quelle que soit l’autorité administrative (préfet de région ou ministre de la sécurité sociale) compétent pour ce faire ;

- il n’est pas établi que l’URSSAF de Seine-Maritime et l’URSSAF de Haute Normandie aient sollicité leur enregistrement ou l’approbation de leurs statuts, ce qui pose la question de la « légitimité existentielle » de ces organismes et de la régularité de leurs activités ;

- l’URSSAF de Normandie ne dispose pas de la capacité d’ester en justice, eu égard au caractère illégal des délibérations ayant permis la création de cet organisme, les conseils d’administration n’étant pas compétents pour décider de la fusion ;

- dans l’hypothèse où les documents réclamés n’existeraient pas, le tribunal administratif devra déduire que les URSSAF de Seine-Maritime et de Haute Normandie ne disposaient d’aucune capacité juridique pour assurer les missions prévues à l’article L. 213-1 du code de la sécurité sociale ;

- la SELARL Centaure, représentant l’URSSAF Normandie dans la présente instance, ne justifie pas d’un mandat de représentation et il n’est pas établi que l’URSSAF aurait régulièrement conclu un marché public remporté par ce cabinet d’avocats, de sorte que les écritures de l’URSSAF de Normandie doivent être écartées des débats ;

- l’URSSAF reconnait que les documents réclamés n’existent pas.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 6 novembre 2024 et 17 avril 2025, l’URSSAF de Normandie, représentée par Me Magnaval, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du requérant la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

l’URSSAF de Normandie a été créée par un arrêté du 28 juillet 2021 par le regroupement des URSSAF de Haute-Normandie et de Basse-Normandie, et l’URSSAF de Haute Normandie avait elle-même été créée par un arrêté du 13 juin 2013 par la fusion des URSSAF de la Seine-Maritime et de l’Eure ;

aucune disposition législative ou réglementaire n’impose qu’un arrêté procède à l’enregistrement d’un organisme URSSAF ; ces arrêtés d’enregistrement n’étaient imposés que lorsque les caisses locales et régionales du RSI existaient ;

par conséquent, les documents demandés relatifs à l’enregistrement de l’URSSAF de Seine-Maritime et de l’URSSAF de Haute Normandie n’existent pas ; seules les caisses régionales et locales du RSI faisaient, avant la suppression du RSI, l’objet d’un enregistrement en vertu de l’article R. 284-1 du code de la sécurité sociale ;

à supposer que le requérant ait entendu demander la communication des arrêtés portant fusion et création de l'URSSAF de Seine-Maritime, et portant fusion et création de l'URSSAF de Haute-Normandie, ces documents ont fait l'objet d'une diffusion publique sur le site Légifrance ;

à supposer, à titre subsidiaire, que le requérant ait entendu demander la communication des arrêtés d'enregistrement des anciennes caisses du RSI de Haute-Normandie et de l'ancienne caisse du RSI de Seine-Maritime ; le premier est accessible au recueil des actes administratifs de la Seine-Maritime ; quant au second, il n'existe pas.

Vu :

- l'avis n°20240929 du 28 mars 2024 de la commission d'accès aux documents administratifs ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

-le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de la sécurité sociale ;

- le code de justice administrative.

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

Après avoir, au cours de l'audience publique, présenté son rapport et entendu :

le rapport de Mme Galle, magistrate désignée ;

les conclusions de Mme Thielleux, rapporteure publique ;

les observations de M. A....

M. A... a produit une note en délibéré le 16 juin 2026.

Considérant ce qui suit :

Par un courrier du 1er décembre 2023, M. A... a saisi le directeur de l'URSSAF de Normandie d'une demande tendant à la communication de l'arrêté d'enregistrement de l'URSSAF de Seine-Maritime ainsi que de l'arrêté d'enregistrement de l'URSSAF de Haute-Normandie. Le 9 février 2024, le requérant a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a, le 28 mars 2024, rendu un avis favorable à la demande sous les réserves prévues à l'alinéa 6 de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Une décision implicite confirmant le refus de communication initialement opposé à l'intéressé est née à la suite du silence gardé pendant deux mois par l'administration à compter de l'enregistrement de la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs. Par sa requête, M. A... doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler cette décision.

Sur la recevabilité du mémoire en défense présenté par l'URSSAF de Normandie :

Aux termes de l'article R. 431-2 du code de justice administrative : « Les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né d'un contrat (…) ». L'article R. 431-4 du même code dispose : « Dans les affaires où ne s'appliquent pas les dispositions de l'article R. 431-2, les requêtes et les mémoires doivent être signés par leur auteur et, dans le cas d'une personne morale, par une personne justifiant de sa qualité pour agir ». Enfin l'article R. 431-5 du même code prévoit : « Les parties peuvent également se faire représenter : / 1° Par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 (…) ».

Il résulte de ces dispositions que les mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 du code de justice administrative ont qualité, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, pour représenter les parties et signer en leur nom les requêtes et les mémoires sans avoir à justifier du mandat par lequel ils ont été saisis par leur client.

D'une part, il ressort des pièces du dossier que les mémoires en défense ont été signés par Me Magnaval, mandaté par l'URSSAF de Normandie. En vertu des dispositions précitées, cet avocat pouvait, sous sa signature, et sans qu'il soit nécessaire qu'il produise le mandat qui lui a été confié, ni qu'il justifie avoir remporté un marché public passé par l'URSSAF de Normandie pour la réalisation de prestations d'avocat, présenter des conclusions au nom de l'intéressée.

D'autre part, si le requérant soutient que l'URSSAF de Normandie ne dispose pas de la capacité juridique, les unions de recouvrement, organismes de droit privé chargés de l'exécution d'une mission de service public, tiennent des dispositions de l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale qui les institue leur capacité juridique et leur qualité à agir dans l'exécution des missions qui leur ont été confiées par le législateur. En outre, l'URSSAF de Normandie a été créée par l'arrêté ministériel du 28 juillet 2021 portant création de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Normandie, publié au Journal officiel de la République française n° 0180 du 5 août 2021. En conséquence, le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'URSSAF de Normandie serait dépourvue de la capacité juridique pour présenter des observations en défense devant le tribunal administratif.

Par suite, les écritures de l'URSSAF de Normandie sont recevables, et la demande de M. A... tendant à ce que les mémoires en défense de l'URSSAF de Normandie soient écartés des débats doit être rejetée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 300-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs ». Aux termes de l'article L. 311-1 du même code : « Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre. ».

En vertu de ces dispositions, si une autorité administrative est tenue de communiquer les documents administratifs qu'elle détient aux personnes qui en font la demande, ce droit à communication ne s'applique toutefois qu'à des documents existants, dès lors que le code des relations entre le public et l'administration n'a ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à établir un document qui n'existe pas, l'administration n'étant pas davantage tenue d'établir un document en vue de procurer les renseignements ou l'information souhaités. L'administration qui invoque l'inexistence du document dont la communication est sollicitée doit

établir, par tous moyens, au moins le caractère crédible de l'inexistence ou de la disparition du document.

M. A... a sollicité la communication des arrêtés d'enregistrement de l'URSSAF de Seine-Maritime ainsi que l'arrêté d'enregistrement de l'URSSAF de Haute-Normandie.

L'URSSAF de Normandie a été créée par un arrêté ministériel du 26 juillet 2021 par la fusion de l'URSSAF de Haute-Normandie et de l'URSSAF de Basse-Normandie. L'URSSAF de Haute-Normandie a elle-même été créée par un arrêté ministériel du 13 juin 2013 par fusion des URSSAF de la Seine-Maritime et de l'Eure. Enfin, l'URSSAF de Seine-Maritime avait quant à elle été créée par un arrêté ministériel du 16 janvier 2008 portant fusion des URSSAF de Rouen, Dieppe et le Havre, publié au Journal Officiel du 25 janvier 2008. L'arrêté de création de l'URSSAF de Seine-Maritime vise les arrêtés du 13 août 1956, du 20 janvier 1961 et du 8 février 1962, portant enregistrement, respectivement, de l'URSSAF de Dieppe, de l'URSSAF du Havre et de l'URSSAF de Rouen.

Si M. A... soutient que les Urssaf sont soumises, depuis le 21 décembre 1985, à l'édiction d'un arrêté d'enregistrement en vertu des dispositions de l'article R. 281-4 du code de la sécurité sociale, et que tant l'URSSAF de la Seine-Maritime que l'URSSAF de Haute-Normandie, devaient, lors de leur création, faire l'objet d'un arrêté d'enregistrement, l'URSSAF de Normandie indique en défense qu'aucun arrêté d'enregistrement de l'URSSAF de la Seine-Maritime et de l'URSSAF de Haute-Normandie n'a été édicté car aucune obligation légale ou règlementaire n'impose aux unions de recouvrement de faire l'objet d'un tel enregistrement, et qu'elle n'est donc pas en mesure de communiquer ces deux documents au demandeur.

Si M. A... soutient que de tels arrêtés « existent obligatoirement » et conteste l'analyse selon laquelle la formalité de l'enregistrement n'était pas requise par les dispositions du code de la sécurité sociale au moment de la création, dans les conditions exposées au point 10, de l'URSSAF de Seine-Maritime et de la création de l'URSSAF de Haute-Normandie, il n'apporte aucun élément de nature à établir que des arrêtés d'enregistrement de l'URSSAF de Haute Normandie et de l'URSSAF de Seine-Maritime, dont il réclame la communication, auraient néanmoins été édictés, alors que l'URSSAF de Normandie, qui vient aux droits et obligations de ces deux organismes, indique de manière suffisamment crédible que de tels arrêtés d'enregistrement n'ont jamais été édictés. Par suite, l'arrêté d'enregistrement de l'URSSAF de Seine-Maritime et l'arrêté d'enregistrement de l'URSSAF de Haute-Normandie étant inexistants, le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision implicite refusant de lui communiquer ces documents.

Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision implicite du directeur de l'URSSAF de Normandie portant refus de communication des documents demandés. Ses conclusions à fin d'annulation et d'injonction sous astreinte doivent, par suite, être rejetées.

Sur les conclusions tendant à ce que le tribunal tire les conséquences de l'inexistence des arrêtés d'enregistrement sollicités :

Il n'appartient pas au tribunal administratif, saisi d'un litige de communication relatif à un document administratif, de « tirer les conséquences » de l'inexistence du document administratif dont la communication a été sollicitée. Par suite, les conclusions de M. A... tendant à ce que le tribunal tire les conséquences de l'inexistence de deux arrêtés d'enregistrement précités et en déduise, notamment, que les URSSAF de Seine-Maritime et de Haute Normandie ne disposeraient

d’aucune capacité juridique pour assurer les missions prévues à l’article L. 213-1 du code de la sécurité sociale, ne peuvent qu’être rejetées.

Sur l’application des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative :

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’URSSAF de Normandie, qui n’est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par M. A..., au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l’espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. A... une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par l’URSSAF de Normandie et non compris dans les dépens.

Sur les conclusions présentées au titre des dépens :

La présente instance n’ayant pas entrainé de dépens, les conclusions présentées à ce titre doivent être rejetées.

Sur la suppression des passages injurieux et diffamatoires :

En vertu des dispositions de l’article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l’article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d’office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

Les passages du mémoire complémentaire de M. A... enregistré le 12 mai 2025 énonçant : « S’il est tout à fait exaspérant (…) à débiter » ; « La technique (…) extravagance » ; « Il est particulièrement pénible (…) polluer la discussion » ; « Il est évident que (…) qu’elle est plate ! » ; Page 6 « De toute évidence (…) berlue » ; « Décidément (…) comprendre » ; « Tout ce discours (…) grotesque » ; « Comme nous (…) dont elle a le secret » ; « Encore un méli-mélo (…) rétroviseur » ; « on épargnera (…) secret » ; « nul doute (…) étranglera plus d’un » excèdent le droit à la libre discussion et présentent un caractère injurieux et diffamatoire. Par suite, il y a lieu d’en prononcer la suppression.

Sur les dispositions applicables en cas de recours abusif :

Aux termes de l’article R. 741-12 du code de justice administrative : « Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ». En l’espèce, il y a lieu de rappeler à M. A... l’existence de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : M. A... versera à l’URSSAF de Normandie une somme de 1 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les passages mentionnés au point 18 du mémoire de M. A... du 12 mai 2025 sont supprimés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. B... A... et à l'URSSAF de Normandie.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juin 2026.

La magistrate désignée,

Signé

C. Galle

La greffière,

Signé

A. Hussein

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, en ce qui les concerne ou à tous commissaires 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.