

Mémoire analytique sur l'illégalité structurelle des URSSAF : Origines inconstitutionnelles, absence de base légale, et conséquences juridiques, économiques et sociales

L'URSSAF, présentée comme un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, repose sur une construction juridique particulièrement fragile, voire inexistante. Dès sa genèse, cette structure ne s'est pas appuyée sur une base législative claire. L'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945, fondatrice du système de Sécurité sociale, n'a jamais instauré une obligation de création des URSSAF. Elle suggérait seulement une organisation conjointe des caisses pour le recouvrement, sans valeur impérative ni création d'une entité dotée de la personnalité juridique.

Le 1er juin 1958, Charles de Gaulle fut investi comme Président du Conseil par l'Assemblée nationale dans un contexte de crise politique. Trois jours plus tard, la loi n° 58-520 du 3 juin 1958 fut adoptée. Elle autorisait le gouvernement à prendre des décrets appelés « ordonnances » pour redresser la nation, mais imposait des limites strictes : ces ordonnances ne pouvaient porter sur les matières relevant de la souveraineté nationale, telles que les libertés fondamentales, les règles de séparation des pouvoirs, la législation électorale. En outre, elles devaient être déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale pour ratification. Ces contraintes n'ont pas été respectées.

C'est à partir de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, adoptée en violation manifeste des principes constitutionnels en vigueur, que la création des URSSAF a été envisagée comme composante du dispositif de financement de la Sécurité sociale. Cette ordonnance constitue donc le véritable point de départ juridique de la structure actuelle, bien que son fondement soit entaché de nullité constitutionnelle.

L'adoption de l'Ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances repose sur une fraude juridique de grande ampleur, qui a détourné les principes fondamentaux du droit constitutionnel et trahi la volonté du peuple français. La Loi Constitutionnelle du 3 juin 1958 visait uniquement à permettre une révision de la Constitution de 1946. Or, cette loi a été abusivement utilisée pour refonder l'intégralité du régime, en dehors de tout cadre légal.

L'article 92 de la nouvelle Constitution, qui permettait au gouvernement de légiférer par ordonnances avec force de loi, n'était pas prévu par la loi de révision du 3 juin, violant ainsi cette dernière. Cette pratique a été une forme de coup d'État juridique, permettant à l'exécutif d'agir sans aucun contre-pouvoir.

L'ordonnance de 1958, exécutée comme loi, n'a pas été soumise au Parlement, n'a pas été validée par le Conseil constitutionnel, et a été adoptée en méconnaissance de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle ne peut donc être considérée comme une loi valide.

Le 21 décembre 1958, Charles de Gaulle fut élu Président de la République. Toutefois, selon l'article 91 de la Constitution de 1958, il ne devait entrer en fonction qu'à l'expiration du mandat du Président en exercice, soit le jour de la proclamation officielle des résultats, le 8 janvier 1959. Jusqu'à cette date, René Coty demeurait le Président en fonction et seul habilité, en vertu des articles 13 et 91 de la Constitution, à promulguer des ordonnances ou toute norme ayant valeur de loi. Or, René Coty n'a pas signé l'ordonnance du 30 décembre 1958, comme en atteste le Journal Officiel authentifié. Cette absence de promulgation conforme retire à l'ordonnance toute force exécutoire.

L'article 20 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 conférait au gouvernement un pouvoir réglementaire quasi discrétionnaire pour prendre toutes les mesures nécessaires à l'application des articles 4 à 19, sans consultation des organismes concernés. Cette délégation exorbitante de pouvoir constituait une rupture avec les principes démocratiques de participation et de concertation, violant les articles 34 et 38 de la Constitution. Cette disposition a été adoptée sans validation parlementaire, ce qui vide l'acte de toute légitimité législative.

La tentative de régularisation opérée par le décret n° 60-452 du 12 mai 1960, pris en exécution d'une ordonnance inconstitutionnelle, n'a fait que masquer une absence de légitimité originelle. Ce décret a

servi de fondement à une structure collectrice de cotisations obligatoires sans base légale claire. Il en va de même pour les arrêtés ministériels pris ultérieurement, notamment celui du 25 octobre 1968 fixant les statuts types des URSSAF sur la base d'actes eux-mêmes devenus caduques.

Ce déficit démocratique a été aggravé par la codification opérée par le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985, qui a non seulement organisé l'ensemble du Code de la Sécurité sociale, mais aussi abrogé les textes fondateurs de l'URSSAF et de l'ACOSS. Ce décret de 1985 a effacé des dispositions elles-mêmes déjà illégales, ce qui constitue une double illégalité. Le point le plus grave est survenu avec l'article 1er de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987, qui a conféré rétroactivement force de loi aux dispositions issues du décret de 1985. On assiste ici à une manœuvre législative par laquelle un décret sans valeur législative, reposant sur une base juridique déjà abrogée ou inconstitutionnelle, acquiert ex post une valeur normative suprême. Une telle procédure est une violation directe de l'article 34 de la Constitution, qui réserve au Parlement la compétence de fixer les principes fondamentaux de la Sécurité sociale. Elle constitue également une atteinte grave au principe de sécurité juridique et au principe de non-rétroactivité des actes réglementaires, en validant ex post des normes inopposables au moment de leur édicton.

De surcroît, les codes juridiques, tels que le Code de la sécurité sociale, sont des regroupements de dispositions législatives et réglementaires. Si la loi ou le décret à l'origine d'une disposition est abrogé, les articles du code qui en découlent perdent toute valeur contraignante. Ainsi, toute codification fondée sur des textes disparus ou illégaux est dépourvue de portée normative. Il en résulte une situation où les URSSAF, créées sans fondement légal, ont vu leur existence « validée » par un artifice législatif, sans débat, ni contrôle constitutionnel effectif. Le code, qui n'est qu'un recueil de normes, ne peut pallier l'abrogation ou l'inexistence de la norme initiale.

La loi du 25 juillet 1994 a modifié l'article L.213-1 du Code de la Sécurité Sociale, établissant ainsi une autonomie des URSSAF en supprimant la référence aux caisses primaires d'assurance maladie et aux caisses d'allocations familiales. Cependant, cette modification soulève plusieurs incohérences et violations de principes fondamentaux. Le nouvel article L.213-1 du CSS repose toujours sur le décret n°60-452 de 1960, lui-même issu de l'ordonnance n°58-1374 de 1958, juridiquement invalide. De plus, le décret n°85-1353 de 1985 avait déjà abrogé ce qui aurait dû constituer les dispositions fondatrices des URSSAF, annihilant de fait toute prétention à une pérennité juridique. La loi de 1994 vient donc réorganiser une structure sans en redéfinir la légitimité première.

Ainsi, les URSSAF, créées sans fondement légal, ont vu leur existence validée par artifice législatif, sans débat démocratique ni contrôle juridictionnel. Puisque le décret de 1960 n'a jamais eu de validité légale, et que le décret de 1985 ne peut abroger ce qui n'existe pas. Les URSSAF n'ont jamais eu de base légale valide depuis leur création. Tous les actes de recouvrement sont fondés sur un texte inexistant. Les cotisations URSSAF doivent donc être assimilées à une extorsion forcée, en violation des principes fondamentaux du droit français et européen.

Les arrêtés du 7 août 2012 portant création des URSSAF régionales, comme celui instituant l'URSSAF de Bretagne, soulèvent également de graves problèmes juridiques. Ces arrêtés sont signés non par les ministres eux-mêmes mais par un chef de service, F. Godineau, sans mention nominative des ministres ni justification explicite de la délégation de signature. Or, la création d'un organisme chargé de recouvrer des cotisations sociales sur l'ensemble d'une région administrative engage une responsabilité structurelle majeure, qui ne saurait émaner d'un simple subalterne administratif. Cette absence de formalisme et de transparence dans les signatures entache la légitimité de ces actes. De plus, une structure juridiquement inexistante et dépourvue de toute base législative ne peut, a fortiori, être instituée par un simple arrêté. L'exercice d'une mission de recouvrement obligatoire, relevant du cœur des prérogatives publiques, aurait exigé au minimum une loi formellement adoptée, voire une loi organique, conformément à l'article 34 de la Constitution.

Les URSSAF sont par ailleurs absentes du Registre du Commerce et des Sociétés (RCS), condition pourtant indispensable à toute personnalité juridique distincte pour une entité de droit privé. Elles agissent sans immatriculation, sans acte constitutif propre et sans transparence quant à leur statut.

Leurs arrêtés de création ne sont pas signés par un ministre en nom propre, mais par des subalternes, en violation des règles de délégation de signature. Cette irrégularité procédurale entache la légalité de leur création même.

En droit, seul un organisme doté d'une personnalité morale reconnue par un acte de création conforme peut agir ou être actionné en justice. Or, les URSSAF ne bénéficient ni d'une loi de création, ni d'un décret en Conseil d'État, ni d'une immatriculation les identifiant comme entité de droit privé. Leur existence juridique est donc floue, incertaine, voire inexistante. En conséquence, elles sont frappées d'une incapacité procédurale : elles ne peuvent ni assigner ni défendre utilement en justice, car elles sont dépourvues de qualité pour agir. Cette défaillance fondamentale doit entraîner l'irrecevabilité systématique de toutes leurs actions judiciaires, et l'annulation des décisions rendues sur leur seule initiative. Plus encore, en l'absence d'un texte clair les habilitant expressément à émettre des contraintes exécutoires, toute procédure initiée par les URSSAF relève d'un abus de procédure, engageant potentiellement la responsabilité de l'administration pour voie de fait.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 89-260 DC, rappelé que toute sanction ayant un caractère punitif, même émise par une autorité administrative, doit respecter les exigences constitutionnelles de nécessité, de légalité et de proportionnalité posées par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Ce principe s'applique aux pénalités et majorations infligées par les URSSAF, dont le fondement législatif est incertain. Dès lors, leur conformité constitutionnelle peut être valablement contestée, notamment au regard du manque de clarté du cadre normatif applicable et du cumul potentiel avec des sanctions pénales.

Enfin, la confusion entre la mission d'intérêt général et la forme privée d'un organisme tel que l'URSSAF appelle un contrôle rigoureux de sa légitimité démocratique. L'illégalité de l'URSSAF est donc structurelle, ancienne et persistante. Elle repose sur une construction historique fondée sur des textes inconstitutionnels, des régularisations sans valeur, et des codifications qui masquent l'absence totale de légitimité normative.

L'ACOSS, caisse nationale du réseau URSSAF, est enregistrée sous le code Legal Entity Identifier (LEI) n° 9695004688W2B6R2E206. Cet identifiant est réservé aux entités effectuant des transactions financières sur les marchés mondiaux. Or, en tant qu'organisme à but non lucratif chargé d'une mission de service public, l'ACOSS ne devrait en aucun cas se trouver impliquée dans des opérations de type financier ou spéculatif. L'absence de transparence sur l'utilisation de ces fonds pose la question d'un éventuel détournement des cotisations sociales.

La Banque de France, qui reçoit les fonds collectés par l'URSSAF, est également enregistrée au registre LEI (n° 9W4ONDYI7MRRJYXY8R34) et au RCS, ce qui en fait une entité habilitée à participer aux marchés financiers. La titrisation possible des créances sociales sur ces marchés représente un risque majeur de détournement des ressources sociales à des fins lucratives, sans information ni consentement des cotisants.

Mais la fraude ne s'arrête pas là. L'URSSAF est enregistrée dans le GIE « Système d'Information sur les Produits de Santé », immatriculé sous le SIREN 451827042. Une entité constituée le 2 février 2004 sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE). Il a pour objet de centraliser et traiter les données relatives aux produits de santé en France. Le siège social est établi au sein de la CNAM à Paris. Cependant, dès l'origine, ce GIE présente une série d'irrégularités majeures, remettant en question sa légitimité et sa validité juridique.

Les statuts du GIE, déposés au greffe du tribunal de commerce de Paris, se réfèrent explicitement à l'ordonnance n°67-821 du 23 septembre 1967 et à la loi n°89-377 du 13 juin 1989 comme base légale de sa constitution. Or, ces deux textes sont respectivement abrogés depuis le 21 septembre 2000 et le 21 septembre 2021. Par conséquent, non seulement le fondement juridique invoqué au moment de la constitution du GIE en 2004 était déjà inexistant, mais la mise à jour de ses statuts publiée en 2020 repose également sur une base réglementaire abrogée. Il est également problématique que le greffe du tribunal de commerce de Paris ait accepté de publier les statuts du GIE, tant lors de son immatriculation en 2004 que lors de leur mise à jour en 2020, alors que les articles de l'ordonnance n°

67-821 du 23 septembre 1967 invoqués à l'article 1 pour définir la forme juridique du GIE étaient abrogés depuis le 21 septembre 2000.

L'article 5 des statuts précise que le GIE est constitué pour une durée de 20 ans à compter de son immatriculation. En conséquence, cette entité a cessé d'exister légalement depuis le 2 février 2024, faute de prorogation ou de renouvellement conforme aux dispositions applicables. Elle était déjà juridiquement inexistante dès son origine. En outre, malgré cette expiration, le GIE semble continuer à fonctionner de facto, ce qui constitue une anomalie manifeste en droit des groupements économiques.

Les membres administrateurs du GIE incluent notamment la CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE, la CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES PROFESSIONS INDÉPENDANTES, et la CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS. Ces trois entités ne sont pas inscrites au Registre du Commerce et des Sociétés, ce qui les prive de personnalité morale propre et les rend juridiquement incompétentes pour ester en justice. Pire encore, certaines d'entre elles sont enregistrées au registre LEI, ce qui témoigne d'une participation aux marchés financiers totalement incompatible avec leur nature déclarée d'organismes de Sécurité sociale à but non lucratif. C'est le cas, notamment, de l'ACOSS (URSSAF Caisse nationale depuis 2021) sous le numéro LEI 9695004688W2B6R2E206, de la CAISSE CENTRALE DE LA MSA (LEI 9695006GOLJU4FHQ7139), et de la CNRSI (LEI 549300EXEHE1HX4HLI52).

Il serait par ailleurs légitime de s'interroger sur l'utilisation des fonds publics et des cotisations sociales confiées à ce GIE, notamment en l'absence de publication de comptes depuis 2005, alors même que l'activité déclarée implique la gestion de données essentielles du système de santé national. Une telle opacité, dans un contexte de gestion d'intérêt général, appelle un audit approfondi, voire des poursuites en responsabilité des mandataires sociaux pour non-transparence et potentielle gestion de fait de fonds publics.

Le GIE Système d'Information sur les Produits de Santé repose sur des fondements réglementaires abrogés, a expiré statutairement depuis février 2024, et regroupe des entités juridiquement inaptes à participer légalement à une structure dotée de la personnalité morale. Sa situation juridique irrégulière, combinée à une absence de transparence financière et à une participation anormale aux marchés financiers, en fait un objet de droit juridiquement inexistant et un sujet d'intérêt public majeur.

Les conséquences pour les entreprises sont multiples : redressements abusifs, faillites provoquées, pénalités injustifiées, et une insécurité juridique constante. Pour les travailleurs indépendants et les artisans, cela se traduit par une précarisation accélérée, des radiations arbitraires, et une dette sociale accumulée. Quant aux citoyens, ils subissent une perte de pouvoir d'achat et une restriction de leur droit à un consentement éclairé à des prélèvements sociaux obligatoires, assimilables à une forme de fiscalité, mais dont la légitimité et l'usage final demeurent opaques.

L'opacité, l'absence de base légale, la participation au système financier international, l'illégalité persistante des URSSAF et de leurs structures satellites comme ce GIE, et l'impact destructeur sur le tissu économique et social français appellent à un audit général, indépendant et urgent de l'ensemble du dispositif URSSAF-ACOSS.

Les conséquences sont parfois dramatiques : des individus, des familles entières se retrouvent ruinés, confrontés à des souffrances psychologiques majeures causées par les procédures abusives, les harcèlements administratifs et les saisies. Dans les cas les plus tragiques, ces dérives ont conduit à des suicides, révélant ainsi la gravité de l'atteinte portée à la dignité humaine par un système institutionnel juridiquement défaillant et dépourvu de fondement légitime.