

14-1733, 15-947 D...

Rapporteur : Michel Wiernasz

Audience du 20 octobre 2016
Conclusions de M. Deschamps, rapporteur public

Nous vous proposons des conclusions communes sur ces deux dossiers qui concernent les mêmes faits et qui soulèvent les mêmes questions. La E..., qui exerce une activité notamment dans le domaine de la distribution pharmaceutique, a connu des difficultés économiques liées à l'évolution de ce secteur d'activité. Dans le cadre d'une restructuration engagée en 2012, la société a décidé la fermeture de son agence de Saint-Dizier, qui comptait 18 salariés, dont un a bénéficié d'un reclassement. Le 17 mai 2013, le préfet de la Haute-Marne a notifié à la société son assujettissement à l'obligation de revitalisation du bassin d'emploi. Aucune convention en ce sens n'a cependant été conclue, et, par décision du 27 février 2014, le préfet a arrêté à quatre fois la valeur du SMIC par emploi supprimé le montant de la contribution de l'entreprise. L'annulation de cette décision est demandée dans chacune des deux requêtes, la requérante demandant également, dans la requête n°14-1733, l'annulation du rejet implicite de son recours devant le ministre du travail, alors que la requête n°15-947 demande également l'annulation de ce qui est présenté comme le rejet, le 17 mars 2015, par la DIRECCTE d'un recours hiérarchique, qui est en réalité un recours gracieux.

Nous avons les plus grands doutes sur la recevabilité de la requête n°15-947. La décision du 27 février 2014 a été notifiée, selon la requérante, le 3 mars 2014 et qui comporte les voies et délais de recours, et le recours gracieux du 5 septembre 2014 a été formé au-delà du délai de recours. Mais nous vous proposons de statuer au fond.

Il s'agit d'un contentieux peu répandu – nous n'avons trouvé que six précédents, exclusivement devant les TA – et nous nous sommes d'abord posés la question de la nature de votre contrôle. Deux TA ont jugé en excès de pouvoir : le TA de Montreuil (12 avril 2011 Société Touraventure, n°09-2730, ce qui est révélé par l'emploi de la tournure « il ressort des pièces du dossier », et vous-mêmes, de manière tout-à-fait explicite, par un jugement du 29 mars 2012 Société Gascogne Laminates, n°09-2155. La question mérite cependant d'être réexaminée, et un bref retour sur les dispositions applicables est à ce titre nécessaire. En vertu de l'article L. 1233-84 du code du travail, les entreprises procédant à un licenciement collectif affectant par son ampleur l'équilibre du bassin d'emploi dans lequel elle est implantée sont tenues de contribuer à la création d'activités et au développement des emplois et d'atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises du bassin d'emploi. Le premier alinéa de l'article L. 1233-85 prévoit la conclusion d'une convention entre l'entreprise et l'autorité administrative dans un délai de 6 mois suivant la notification du projet de licenciement à l'autorité administrative. Les dispositions qui peuvent vous faire hésiter à juger en plein contentieux sont celles de l'article L. 1233-86, qui comportent deux alinéas : « *Le montant de la contribution versée par l'entreprise ne peut être inférieur à deux fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance par emploi supprimé. Toutefois, l'autorité administrative peut fixer un montant inférieur lorsque l'entreprise est dans l'incapacité d'assurer la charge financière de cette contribution. / En l'absence de convention signée ou d'accord collectif en tenant lieu, les entreprises versent au Trésor public une contribution égale au double du montant prévu au premier alinéa* ». Vous pourriez considérer que le second alinéa, dont il a été fait application en l'espèce, constitue une sanction pour les entreprises n'ayant pas conclu de convention. Le montant est deux fois plus élevé, et

l'administration ne dispose pas de la faculté de le moduler à la baisse. Or vous savez que depuis CE Ass. 16 février 2009 Société ATOM, n°275000, rec. p. 25, les sanctions infligées par l'administration à un administré relèvent en principe du plein contentieux. Dans ses conclusions sur la décision CE Sect. 12 octobre 2009 M.Petit, n°311641, rec. p. 367, Mattias Guyomar avait retenue la typologie suivante pour les sanctions non pénales. Il distinguait d'une part les sanctions organisationnelles, qui supposent la libre adhésion à un groupe qui infligera la sanction (par exemple les licenciés sportifs à l'égard de leur fédération), d'autre part les sanctions institutionnelles, résultant d'un lien de subordination (par exemple les sanctions disciplinaires infligées par un employeur public ou privé), et enfin la vaste catégorie des sanctions venant sanctionner la méconnaissance d'une réglementation préalablement établie. Au sein de cette dernière catégorie, il distinguait l'application d'une réglementation générale qui n'est pas limitée a priori à une catégorie particulière de personnes, ce qui constituait selon lui le terrain des sanctions administratives proprement dites, des sanctions professionnelles. Cette typologie a le mérite d'éclairer le champ d'application de la jurisprudence ATOM, dont ont été exclues les décisions concernant les licenciés sportifs (CE 2 mars 2010, FFA, n°324439 T. p. 894), les détenus (20 mai 2011 M.Letona Biteri, n°326084, rec. p. 246) ou encore les agents publics (13 novembre 2013 Dahan, n°347704, au recueil). Toutefois, la notion de réglementation limitée à une certaine catégorie de personnes peut apparaître assez plastique. Le CE a ainsi jugé que les sanctions prononcées en matière de concentration des entreprises audiovisuelles par l'autorité de la concurrence en vertu du IV de l'article L. 430-8 du code de commerce entraient dans le champ de la jurisprudence ATOM (CE Ass. 21 décembre 2012 Société Groupe Canal + et société Vivendi Universal, n°353856, au recueil). Vous pourriez certes penser que la qualification de sanction a été induite en l'espèce par une décision du Conseil constitutionnel, mais tel ne semble pas être le cas puisque, dans une autre espèce, en matière de sanction de déchéance de nationalité, le CE, par une décision du juin 2016 M.Turk, n°394348, à publier au recueil, a maintenu un contrôle d'excès de pouvoir alors que le Conseil constitutionnel avait qualifié la mesure de punition. Mais, dans ses conclusions sur cette dernière décision, Xavier Domino relevait que les exceptions à la jurisprudence ATOM étaient justifiées par « le lien particulier entre le public concerné par les sanctions et l'administration ». Tel est le cas par exemple pour les détenus. Et il nous semble que l'exigence préalable à la sanction de l'échec de la recherche d'un lien contractuel place les entreprises concernées dans une configuration particulière qui justifie un contrôle d'excès de pouvoir.

Par un premier moyen, la requérante soutient que le délai de six mois ne lui était pas opposable. Elle expose qu'elle n'est pas responsable de l'expiration de ce délai dès lors que l'administration a tardé à trancher entre l'élaboration d'une convention unique au plan national, qui aurait été conclue avec la DGEFP, et l'élaboration de conventions locales concernant les trois sites concernés, conclues avec les DIRECCTE compétentes. Le projet de licenciement collectif a été notifié à l'administration le 7 mars 2013, et le délai expirait donc le 7 septembre 2013, et la E... expose n'avoir été informée que le 27 août 2013 de l'abandon de l'option d'une convention nationale. Vous noterez cependant qu'il ressort des pièces du dossier que l'instruction en vue de l'élaboration d'une convention locale a commencé dès le 28 mars 2013. Mais, en tout état de cause, ce moyen nous semble inopérant. L'administration a en effet poursuivi au-delà du délai de 6 mois les démarches en vue de la conclusion d'une convention locale, et a du reste alerté par un courrier du 3 décembre 2013 la société sur l'impasse des négociations en cours, l'invitant à faire des propositions argumentées en la matière.

Par un deuxième moyen, la société reproche à l'autorité préfectorale de ne pas avoir réellement cherché à parvenir à un accord. A supposer ce moyen opérant, ce dont nous doutons fortement dès lors qu'il nous semble difficile que le juge de l'excès de pouvoir puisse statuer sur le refus de conclure un contrat, ce moyen ne nous semble pas fondé. Il ressort en effet des pièces du dossier que des contacts assez réguliers ont eu lieu entre la société et la DIRECCTE, en règle générale à l'initiative de l'administration et non de la requérante, et que la société n'a formulé des propositions (qui n'ont pas été acceptées) que lorsqu'elle s'est trouvée contrainte de le faire.

Le troisième moyen est tiré du caractère abusif du taux de 4 fois le SMIC appliqué pour le calcul de la contribution au regard des moyens de l'entreprise. Ce moyen nous apparaît inopérant : la situation de l'entreprise peut être prise en compte en cas de conclusion d'une convention, en application du premier alinéa de l'article L. 1233-86, mais, pour l'application du second alinéa, en l'absence de convention, l'autorité administrative nous semble en situation de compétence liée. En tout état de cause, les éléments comptables qui sont produits ne nous semblent pas établir que la société serait dans l'incapacité de s'acquitter de cette contribution.

Enfin, la circonstance que cette contribution soit versée au budget de l'Etat et non spécifiquement en faveur d'actions de revitalisation du bassin d'emploi de Saint-Dizier est sans incidence sur la légalité des décisions en cause.

PCMNC au rejet des requêtes, y compris des conclusions tendant au remboursement de frais exposés et non compris dans les dépens.