

**N° 403559**  
**Société Segula Matra**  
**Automotive**

**1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies**  
**Séance du 28 novembre 2016**  
**Lecture du 9 décembre 2016**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Jean LESSI, rapporteur public**

Parmi les multiples acteurs de la formation professionnelle que l'Etat contrôle figurent les employeurs, à deux titres, pour vérifier qu'ils respectent leur obligation fiscale de participation au financement de la formation professionnelle continue, mais aussi, lorsqu'ils réalisent eux-mêmes des actions de formation cofinancées par une collectivité publique, par Pôle Emploi ou un OPCA, pour vérifier le bon usage des fonds reçus.

Les conséquences d'un contrôle à ce dernier titre peuvent être de deux ordres. En vertu de l'article L. 6361-1 du code du travail, lorsque l'employeur ne justifie pas de la réalité des actions qu'il a conduites, ces actions « *sont réputées ne pas avoir été exécutées et donnent lieu à remboursement auprès de l'organisme ou de la collectivité qui les a financées* ». Et en vertu de l'article L. 6362-7-1, issu de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, « *En cas de contrôle, les remboursements mentionnés [à l'article L. 6362-6] interviennent dans le délai fixé à l'intéressé pour faire valoir ses observations. A défaut, l'intéressé verse au Trésor Public, par décision de l'autorité administrative, une somme équivalente aux remboursements non effectués* ». Il peut donc y avoir deux obligations : une obligation de remboursement de l'employeur envers son co-financeur ; et une obligation de versement au trésor public d'un montant équivalent à défaut de remboursement dans le délai imparti.

C'est dans ce cadre qu'au vu des résultats d'un contrôle diligenté fin 2013, le préfet d'Ile-de-France a estimé que la société Segula Matra Automotive n'avait, sauf à la marge, pas justifié de la réalité d'actions de formation, au bénéfice de titulaires de contrats de professionnalisation, pour lesquelles elle avait reçu environ 550 000 euros de son fonds d'assurance formation (FAF). Le préfet lui a demandé de rembourser 544 000 euros dans les trente jours. Après avoir présenté des observations écrites et été entendue à l'intérieur de ce délai, le préfet a, dans une nouvelle décision, maintenu son analyse et, constatant que la société n'avait toujours pas remboursé les sommes au FAF, il a mis à sa charge le versement d'une somme identique au Trésor public. Après rejet de son RAPO, la société a attaqué cette décision devant le tribunal administratif de Paris qui vous transmet la QPC, dirigée contre l'article L. 6362-7-1, qu'a soulevée la société.

Ces dispositions n'ayant jamais été déclarées conformes à la Constitution et étant applicables au litige, le renvoi au Conseil constitutionnel dépend du caractère sérieux de la

question, dépourvue de nouveauté, tirée de ce que ces dispositions sont contraires à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) et entachées d'une incompétence négative affectant le même article ainsi que le droit de propriété protégé par l'article 17 de la DDHC.

La société soutient en substance que cet article prévoit l'intervention, au bout du délai imparti – d'au moins trente jours selon les textes réglementaires (art. R.6362-3) – d'une sanction automatique, non précédée d'une procédure contradictoire, portant ainsi atteinte tant aux principes de nécessité et d'individualisation des sanctions résultant de l'article 8 de la DDHC, qu'aux droits de la défense, applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition<sup>1</sup>.

Le grief est opérant si le « versement » en cause à l'article L. 6362-7-1 est une sanction, ce que nous pensons, même si le point n'est pas entièrement évident et renvoie à la problématique de l'articulation entre ce « versement » et le « remboursement » dont il vient, au sens neutre du terme, sanctionner la carence dans le délai imparti au terme des opérations de contrôle.

L'obligation de « rembourser » les financeurs, en tant que telle, n'a pas les atours d'une sanction, plutôt ceux d'un mécanisme de restitution, analogue à la récupération d'une subvention ou d'une aide financière lorsque les conditions posées à son octroi ne sont pas remplies<sup>2</sup>.

Comment le « versement » au Trésor s'emmanche-t-il avec ce « remboursement » ? La lettre de l'article L. 6362-7-1, en particulier les termes « à défaut », pourrait laisser penser que le « versement » vient se substituer à l'obligation de rembourser : il n'y aurait pas cumul des deux, mais alternative. La rédaction est par exemple différente de celle de l'article L. 6331-30 qui, en cas de versement insuffisant à un OPCA au titre de l'obligation de participation, prévoit expressément que l'employeur doit acquitter sa contribution « et » un versement au trésor public. En l'absence de ce « et », en l'espèce, ne faut-il pas considérer que la même somme change seulement de destinataire – le trésor, et non plus le cofinanceur ? Il s'agirait alors d'une simple commodité de recouvrement de la somme, qui laisse intacte sa nature, restitutive et non répressive<sup>3</sup>.

Précisons que, même si l'on fait cette lecture « alternative », entre remboursement et versement, l'hésitation serait malgré tout permise sur la nature de ce versement. En effet, le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur le mécanisme de l'article L. 6362-7, qui prévoit le « rejet » des dépenses d'un organisme prestataire d'actions de formation lorsque celui-ci ne justifie pas de la réalité, de la nature, du rattachement, du bien-fondé et de la conformité de ses dépenses, ce rejet impliquant alors le versement au Trésor public d'une somme égale au montant des dépenses. Le Conseil a qualifié cette décision de rejet, ainsi que

---

<sup>1</sup> Que le Conseil constitutionnel rattache à la garantie des droits de l'article 16, mais aussi plus généralement, parmi les principes du droit constitutionnel répressif, à l'article 8 de la DDHC ainsi qu'aux PFRLR (cf. la décision 88-248 DC, 17 janvier 1989, cons. 35 à 42, Rec. p. 18).

<sup>2</sup> Cf., pour une reprise d'impôt, la décision n° 84-184 DC du 29 déc. 1984, cons. 27 à 29.

<sup>3</sup> Autre indice en ce sens : à la différence d'autres « versements » prévus par le code du travail, par exemple en cas de méconnaissance de l'OETH ou de l'article L. 6331-30, le montant du versement est équivalent au remboursement dû, sans faire l'objet d'une majoration.

le versement, de sanctions (décision n° 2012-273 QPC du 21 sept. 2012, *Société Egilia*, cons. 10), alors que ces décisions sont homothétiques au non-respect des dispositions légales – comme ici le versement est homothétique au non-respect des conditions de la participation du cofinanceur. Mais le parallèle avec ce précédent est imparfait, car il n’y a pas, en cas de « rejet » des dépenses d’un OPCA, la dimension synallagmatique qui imprègne les relations entre l’employeur et son cofinanceur. Le bon parallèle serait à tracer avec le dispositif de remboursement par le formateur à son cocontractant des dépenses de formation non justifiées, prévu à l’article L. 6362-6, sanctionné lui aussi, en vertu du même article L. 6362-7-1, par un versement au trésor public lorsqu’il n’intervient pas dans le délai imparti. Mais le Conseil constitutionnel ne s’est jamais prononcé.

En tout état de cause, nous pencherions plutôt pour une lecture cumulative des deux obligations. En effet, nous ne voyons pas en quoi le versement au fisc viendrait libérer l’employeur de son obligation de restituer à ses financeurs les sommes indûment perçues. Par analogie, pour l’article L. 6362-6, le versement au trésor d’une somme équivalente au montant non remboursé dans les délais au cocontractant ne saurait décharger le dispensateur de formation de sa responsabilité contractuelle. En outre, et surtout, le fait générateur de ces deux obligations diffère : le remboursement est dû en raison du défaut d’affectation des sommes reçues du cofinanceur aux actions de formation sur lesquelles elles étaient fléchées ; le versement au trésor est dû en raison du défaut de remboursement dans le délai imparti en fin de contrôle.

Dans cette lecture cumulative du versement et du remboursement, le « versement » est assurément une sanction présentant le caractère d’une punition<sup>4</sup>. Et comme nous vous l’avons dit, il n’est pas exclu qu’il le soit dans la lecture alternative<sup>5</sup>.

Les griefs tirés de la méconnaissance de certains principes issus de l’article 8 de la DDHC sont donc opérants.

Mais, sur le fond, une partie de l’argumentation n’est pas sérieuse. L’obligation de « versement » n’est pas automatique à l’expiration du délai imparti en fin de contrôle : comme le précise la lettre même de l’article L. 6362-7-1, une « décision » de l’autorité administrative doit intervenir. Et cette décision doit être précédée d’une procédure contradictoire. Cela résulte certes d’un autre article, l’article L. 6362-10, mais cela résulte bel et bien de la loi<sup>6</sup>. Cela résulte d’ailleurs aussi, en réalité, de l’article L. 6362-7-1 lui-même, puisqu’après le rapport du contrôle, l’employeur dispose d’un « délai (...) pour faire valoir ses observations ».

<sup>4</sup> Ajoutons que c’est dans une subdivision intitulée « sanctions » que figure l’article L. 6362-12, selon lequel les « versements » exigibles au titre de ces contrôles sont recouverts selon les modalités applicables aux taxes sur le chiffre d’affaires.

<sup>5</sup> On pourrait même imaginer une troisième lecture, qui n’est pas défendue par le ministre, qui serait de considérer que le « à défaut » ne se rapporte pas à l’obligation de remboursement, mais à la faculté de présenter des observations : dans ce cas, ce serait « à défaut » de présenter des observations que la sanction serait encourue en cas de non remboursement dans les délais. La physionomie du dispositif en serait toute autre et, en particulier, il n’y aurait plus aucune difficulté en termes de contradictoire, puisque, soit l’entreprise forme une contestation sérieuse, et rien ne peut être recouvert, soit elle forme une contestation sérieuse sur le principe ou le montant du remboursement, et elle n’encourt alors pas la sanction de versement au Trésor public.

<sup>6</sup> Selon lequel « les décisions de rejet de dépenses et de versement mentionnées au présent livre (...) ne peuvent intervenir, après la notification des résultats du contrôle, que si une procédure contradictoire a été respectée ».

Il est évident à nos yeux que cette phase contradictoire est l'occasion de discuter tant du principe que du montant des sommes à rembourser. Le préfet peut donc, dans sa « décision », réduire le montant des sommes notifiées dans le rapport de contrôle, et réduire d'autant le montant du versement au trésor public. La loi ne fait pas non plus obstacle à ce que, conformément à ce qu'exige le principe d'individualisation des sanctions (v. en dernier lieu, CE, 11 mai 2016, *M. T...*, *SASP Football club de Nantes*, n° 388322, aux Tables), le préfet tienne compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque l'espèce pour décider, le cas échéant, de ne pas prononcer de sanction<sup>7</sup>.

Pour autant, nous conservons une gêne, qui tient à un élément de chronologie. Si la sanction n'est en elle-même pas automatique – point qui, déjà, pourrait faire l'objet d'une réserve d'interprétation – son fait générateur, l'infraction, est quant à elle automatiquement constituée par le non-remboursement des sommes à l'expiration du délai imparti dans la notification des résultats du contrôle pour présenter des observations. Or ce délai, et ces observations, visent précisément à permettre de contester le principe même ou le quantum du remboursement. Autrement dit, le texte invite, pour éviter la sanction de versement au trésor public, à rembourser d'abord, puis à contester, quitte à ce qu'il y ait ensuite un flux en sens contraire<sup>8</sup>. Il aurait pu paraître plus logique de ne prendre une décision sur le remboursement, déclenchant un certain délai pour rembourser, sous peine de sanction, qu'après expiration de ce contradictoire.

De cette gêne, nous tirons deux interrogations au regard de l'article 8 de la DDHC.

Une première, sur la proportionnalité de la sanction, dans le cas d'un employeur qui entend contester de bonne foi le montant du remboursement, qui laisse ainsi expirer le délai, et se voit ensuite infliger un versement sanctionnant un « retard » qui ne procédait pas d'une attitude dilatoire. Or cette sanction, non modulable, pourra être d'un montant très élevé. Cette difficulté peut se résoudre si le préfet s'abstient de prononcer la sanction pour un retard « de bonne foi », mais les textes ne le disent pas. D'ailleurs, à titre d'élément de contexte, on peut d'autant plus comprendre que l'employeur entendant contester le principe ou le montant du remboursement s'abstienne de rembourser dans les délais que l'administration semble considérer que le paiement vaut acquiescement, si l'on se fie à la circulaire n° 2011-26 de la DGEFP (fiche n° 7, p. 24).

Notre seconde interrogation porte sur la nécessité même, au sens strict, d'une telle sanction venant sanctionner un retard qui peut avoir ses raisons, y compris de bonnes raisons. La sanction vient mettre une incitation au remboursement, mais nous avons le sentiment que la loi n'a pas « nécessairement » fait les choses dans le bon ordre. Si le Conseil constitutionnel n'exerce pas de contrôle sur ce point, cela revient à dire, dans notre esprit, que la sanction est suspecte d'être structurellement disproportionnée.

Ces difficultés au regard de l'article 8, directement ou par le truchement de l'incompétence négative, peuvent sans doute se résoudre par une réserve d'interprétation,

---

<sup>7</sup> C'est tout ou rien, dès lors que le texte alignant le montant de la sanction sur celui du remboursement.

<sup>8</sup> Certes, il y a déjà un élément de contradictoire plus en amont, pendant la phase de contrôle, mais il s'agit d'un contradictoire avec l'agent de contrôle, pas avec l'autorité investie du pouvoir de décision.

mais nous avons le sentiment que, compte tenu de la rédaction des dispositions litigieuses, elles méritent d'être renvoyées au Conseil constitutionnel.

En revanche le dernier grief, tiré de l'incompétence négative combinée avec le droit de propriété protégé par l'article 17 de la DDHC, est inopérant, l'analyse constitutionnelle de la privation de propriété procédant d'une sanction étant absorbée par le contrôle de la conformité du dispositif avec l'article 8 de la DDHC (décision n° 2010-66 QPC du 29 novembre 2010).

**Par ces motifs nous concluons au renvoi de la QPC.**