N° 417702
Sté Kohler France

1ère et 4ème chambres réunies
Séance du 17 juin 2019
Lecture du 8 juillet 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

On l'appelle parfois « l'Etat pompier » ; celui qui essaye de prévenir ou de retarder les cessations d'activité, d'en limiter l'ampleur ou encore d'en amortir le choc pour les salariés et zones concernés. C'est lui qui est en cause dans l'affaire d'aujourd'hui. Car l'Etat pompier avait promis d'intervenir et lorsqu'il a été effectivement appelé, il a refusé d'agir.

L'affaire est ancienne. Elle a été médiatique. La société Kohler France, filiale du groupe américain éponyme, a rencontré des difficultés en 2010 et décidé de fermer son usine de fabrication des équipements sanitaires *Jacob Delafon* située à Brive-la-Gaillarde. L'annonce a provoqué un sentiment de révolte chez les 136 salariés qui, le 1er juillet, ont occupé les lieux et séquestré plusieurs cadres pour obtenir des indemnisations « supra-légales ». L'Etat a dépêché une délégation sur place pour faciliter une sortie de crise et annoncé le 5 juillet, en contrepartie du relèvement des indemnités par l'entreprise, son intention de financer 50% des coûts de sa cellule de reclassement.

Cette cellule a été mise en place dès le 6 septembre, en prévision des premiers licenciements économiques notifiés 15 jours plus tard. L'entreprise n'a pourtant pas adressé tout de suite de demande de financement à l'administration. Ce n'est qu'en avril 2011 que la DIRECCTE elle-même lui a adressé le dossier que l'entreprise n'a retourné qu'en octobre, soit plus d'un an après sa création.

Un mois plus tard, l'administration refusait la demande de financement en relevant qu'elle n'avait été présentée qu'après la mise en place de la cellule, en méconnaissance d'une circulaire DGEFP du 17 juillet 2007 préconisant de saisir l'administration le plus en amont possible. L'entreprise a formé un recours en annulation contre ce refus assorti de conclusions indemnitaires tendant au versement d'une somme de plus de 378 000 euros, soit le montant de la participation de l'Etat à hauteur de 50% du coût de la cellule. Le TA a accueilli les conclusions d'annulation, la décision de l'administration ayant été motivée par les seuls termes de cette circulaire qui n'étaient pas susceptibles de la fonder légalement, mais il a rejeté la demande indemnitaire. Le tribunal a en effet estimé d'une part, que le financement n'avait pas à être accordé compte tenu de ce que la demande de convention de financement avait été faite postérieurement à la mise en place de la cellule et, d'autre part, qu'en l'absence de convention, sa responsabilité ne pouvait être engagée au titre de renseignements inexacts ou incomplets. L'entreprise a relevé appel du jugement mais la cour l'a confirmé. Elle vous défère son arrêt en cassation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1. Le premier chef de responsabilité était donc **l'illégalité de la décision de refus**, que la cour a écarté en se fondant, non comme l'administration sur la circulaire DGEFP, mais sur les textes réglementaires qui interdisaient selon elle d'allouer le financement pour une demande postérieure à la mise en place de la cellule de reclassement.

1.1 Le pourvoi reproche d'abord aux juges d'appel de s'être **substitués à l'administration** en écartant la demande indemnitaire. Le jugement, non frappé d'appel, étant devenu définitif en ce qu'il a annulé la décision de refus de signer la convention, la société en déduit qu'il appartenait à l'administration de statuer à nouveau sur cette demande et que la cour l'aurait devancée à cet égard en jugeant que la demande devait de toute façon être rejetée.

Mais, la cour n'a pas substitué son appréciation à celle de l'administration. Elle n'a pas même procédé à une substitution de motifs, puisque la légalité du refus initial n'était plus en cause. Elle s'est en réalité bornée, pour statuer sur les conclusions indemnitaires dont elle était saisie, à vérifier le lien de causalité entre la faute qui avait été incontestablement commise en refusant de signer la convention pour un motif tiré de la méconnaissance d'une circulaire et le préjudice invoqué de perte du financement public. Constatant ici que ce refus aurait pu être légalement opposé pour un autre motif, tiré de la méconnaissance des textes législatifs et réglementaires applicables, elle a jugé que l'illégalité du motif retenu n'était pas à l'origine du préjudice invoqué et que les conditions de l'engagement de la responsabilité de l'Etat n'étaient ainsi pas réunies. Cette manière de raisonner est habituelle dans votre jurisprudence pour les préjudices invoqués à la suite de décisions entachées d'illégalités externes (19 juin 1981, Mme C…, n°20619, rec. ; 18 nov. 2015, S…, n°380461, rec. ; Ass. avis, 6 juillet 2016, N… et autres, n°398234, 299135, rec.) mais on la rencontre aussi pour les décisions entachées d'illégalités internes (Sect. 25 juin 1999, Sté d'exploitation de l'établissement thermal d'Uriage, n°188458, rec. ; 21 mars 2011, Krupa, n°306225 ; v. aussi en matière de sanction : 9 février 2011, D…, n°332627, rec). Il n'y a donc aucune erreur de droit.

1.2 C'est la suite de l'argumentation du pourvoi qui fait tout l'intérêt de l'affaire puisqu'il soulève la question de fond : celle de savoir si le co-financement par l'Etat d'une cellule de reclassement est ou non conditionné à la conclusion d'une **convention de financement préalable** à sa mise en place.

Pour statuer comme ils l'ont fait, les juges d'appel se sont fondés, d'une part, sur l'article R. 5123-3 du code du travail fixant le contenu des conventions de coopération susceptibles d'être passées en vertu de l'article R. 51111-1 et du 5° de l'article R. 5111-2 du code du travail par le ministre chargé de l'emploi avec les entreprises pour mener des « *actions de reclassement de salariés licenciés pour motifs économiques ou menacés de l'être* » et, d'autre part, sur l'arrêté du 25 avril 2007 pris pour l'application de ces dispositions.

Pourtant, la lettre de ces textes n'impose pas l'antériorité retenue par la cour. Non seulement aucune disposition ne l'exige explicitement mais les traces d'une éventuelle obligation d'antériorité implicite sont pour le moins discrètes. Les dispositions décrétales sont neutres et, à considérer que l'on admette que l'arrêté puisse être pris en compte sur ce point – il faudrait alors le lire comme explicitant la volonté du Premier ministre sans poser une

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

condition supplémentaire que le ministre n'avait vraisemblablement compétence pour ajouter – les signaux de ce dernier sont eux mêmes très faibles, en parlant d'actions « envisagées » ou de budget « prévisionnel » de la cellule... C'est un peu léger pour fonder une obligation d'antériorité.

C'est donc moins une interprétation littérale que téléologique des textes qui a emporté la conviction de la cour comme le montre son arrêt énonçant que « *cette convention, destinée à mettre en place une cellule d'accompagnement à la recherche d'emploi au bénéfice des salariés (...) détermine la nature des actions de reclassement, leur champ d'application, le calendrier de mise en œuvre de la cellule, les modalités de suivi de ses interventions ainsi que les modalités de coordination et de coopération entre la cellule et le service de l'emploi* » avant d'en déduire que *« la conclusion d'une telle convention* [devait] *nécessairement être préalable à la mise en place de la cellule de reclassement ».*

L'approche est séduisante de prime abord. Le choix même du pouvoir réglementaire de subordonner la participation financière de l'Etat à la conclusion d'une convention fixant les paramètres essentiels de la cellule conduit à penser, dans la logique bien connue du « qui paye décide », que l'Etat ne peut co-financer s'il n'a lui-même co-décidé de ce que sera la cellule de reclassement[1]. Dans le cas où la cellule a déjà été instituée par l'entreprise et même commencé à fonctionner, l'Etat mis devant le fait accompli ne peut plus influer sur son paramétrage : le co-financement qui est à la fois le levier et la contrepartie de son influence perd en quelque sorte son objet et le risque est alors que ce co-financement se transforme en pur effet d'aubaine. Le raisonnement est robuste, très robuste même. Mais nous ne vous proposons pas de le ratifier car il ne nous semble pas fonctionner dans toutes les situations.

On ne peut en effet exclure que dans quelques cas au moins, l'entreprise puisse avoir mis en place une cellule convenant en tous points ou au moins en partie aux souhaits de l'administration, en particulier parce qu'elle aura eu l'occasion d'échanger avec elle en amont, même sans formaliser ces discussions dans une demande de conventionnement. On peut très bien concevoir aussi que la cellule mise en place par l'entreprise ne convienne pas à l'Etat mais qu'il obtienne un recalibrage de celle-ci en cours de route, en la faisant évoluer après même le démarrage de son activité. Dans ces configurations là, l'Etat pourrait alors soit accepter de participer aux frais antérieurs, le cas échéant en appliquant une diminution du taux de sa prise en charge, soit même n'accepter de financer que la période postérieure à la conclusion de la convention. Or ces concours partiels seraient exclus avec la position de principe très raide prise par la cour, faisant de l'antériorité de la convention une condition *sine qua non* du financement de l'Etat, sans que l'on saisisse réellement la justification d'une position aussi stricte au regard de l'objectif du texte.

Ces objections ne sont pas théoriques. Les cellules de reclassement sont souvent créées dans l'urgence. Il n'est en effet pas rare que l'entreprise, parant à au plus pressé, mette en place une cellule « purement maison » en la finançant seule, sans préjudice de démarches parallèles voire un peu postérieures qu'elle entend conduire auprès de l'Etat pour qu'il mette la main à la poche, y compris au besoin au prix d'un recalibrage de sa cellule si telle est la

[1] Le souci d'impliquer l'Etat est également confirmé par l'avis du député G. Cherpion sur le PLF pour 2009, au nom de la commission des affaires sociales, °1199, pp.17 s.). V. dans le même sens, l'étude du CESE de 2010, sur les cellules de reclassement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

condition qu'il pose à son concours. Nous croyons donc nécessaire de ne pas trop rigidifier les choses en matière de conditions d'intervention de l'Etat pour parvenir à éteindre ce type d'« incendies sociaux »[2].

Et l'approche souple ne rencontre aucun obstacle d'ordre juridique. Nous n'avons trouvé aucune règle générale qui interdirait l'octroi de subventions de cette nature pour des activités qui ont déjà débuté : la règle d'antériorité existe bien pour les subventions d'investissement, ce qui se comprend mais n'a pas d'équivalent pour les subventions de fonctionnement.

Si vous nous suivez, vous censurerez donc l'arrêt de la cour pour erreur de droit en tant qu'il a statué sur ce premier chef de responsabilité. Il appartiendra aux juges d'appel après renvoi de déterminer si l'état d'avancement des travaux de la cellule, qui fonctionnait depuis plus d'un an, c'est à dire au delà du délai normal prévu par les textes pour ce type de dispositif, ne devait pas de toute façon conduire à regarder le refus comme susceptible d'être légalement opposé. Mais cela dépendra aussi de la capacité de la société à établir qu'elle avait tenu compte de demandes exprimées par l'administration en amont ou que le paramétrage qu'elle avait décidé était tout de même susceptible de lui convenir. L'administration le conteste en dénonçant le coût « exorbitant » de la cellule ; il y a là matière à appréciation et peut-être à un partage de responsabilité... Ce sera à la cour d'en juger.

2. Le second chef de responsabilité, sur les **renseignements inexacts ou incomplets** ne présente pas le même intérêt. Pour écarter la responsabilité de l'Etat à ce titre, la cour a retenu que la promesse dont se prévalait la société, faite dans un courriel qui n'émanait pas de l'autorité compétente pour signer, ne constituait pas un engagement juridique ferme et définitif de l'Etat de contribuer au financement sans condition mais seulement un accord de principe soumis au respect de la réglementation applicable, imposant un conventionnement.

Or, pour combattre cette argumentation, la société avait soutenu que l'Etat ne lui avait jamais signalé que sa participation ne pourrait être effective que sous réserve de ce conventionnement, qu'il avait eu connaissance de la date de mise en place de la cellule dès le 5 juillet 2010 et qu'il l'avait même incitée à la préfinancer. La cour n'a pas répondu à ces moyens qui n'étaient pas inopérants, ce qui justifie l'annulation de son arrêt sur ce chef de préjudice également.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt, au renvoi de l'affaire à la cour et à ce que l'Etat verse une somme de 3 000 euros à la société au titre des frais exposés.

[2] D'ailleurs, l'administration se montre en général sensible à la nécessité de garder une certaine souplesse, la circulaire DGEFP en cause envisageant elle-même une prise en charge avant signature de la convention sous certaines conditions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.