N°470918
Société Tarkett Bois

N°476305
Sté Solocal

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 1er septembre 2025
Lecture du 19 septembre 2025

CONCLUSIONS

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

Les deux affaires qui viennent d'être appelées vous conduiront à déterminer le régime de responsabilité de l'État en matière de contrôle des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE).

– La première concerne la société Tarkett Bois. Ayant cessé son activité en septembre 2014, elle a sollicité l'homologation du document unilatéral d'un PSE en vue du licenciement de tous ses salariés. Elle s'est vu opposer un refus d'homologation par la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Nouvelle Aquitaine le 11 février 2015, au motif, d'une part, que la procédure d'information et consultation du comité d'entreprise n'avait pas été régulière et, d'autre part, que les mesures du plan étaient insuffisantes. La société a demandé l'annulation de ce refus et elle l'obtenue par un arrêt de la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux du 8 octobre 2015 devenu définitif. Elle avait entre-temps modifié son projet de PSE, obtenu une décision d'homologation et le recours engagé contre cette décision a été définitivement rejeté.

La société a alors demandé à l'État de réparer le préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'illégalité du refus opposé à sa première demande d'homologation, préjudice constitué par le report dans le temps des licenciements et par le surcoût résultant de l'obligation indue dans laquelle elle s'est trouvée d'introduire des mesures plus généreuses dans le plan. Le tribunal administratif de Bordeaux a partiellement accueilli l'action indemnitaire mais la CAA de Bordeaux a fait droit à l'appel formé par le ministre chargé du travail et de l'emploi et a rejeté cette demande par un arrêt dont la société Tarkett Bois vous saisit en cassation.

– Vous connaissez déjà la seconde affaire car la société Solocal est l'ancienne société Pages jaunes qui était requérante dans l'un des pourvois que votre Assemblée du contentieux a jugés le 22 juillet 2015[1]. Rappelons qu'en vue d'un grand licenciement économique, cette société avait conclu un accord majoritaire de PSE qui a été validé par le DIRECCTE d'Ile-de-France en janvier 2014. Toutefois, la CAA de Versailles a annulé cette décision le 22 octobre 2014 au motif que, faute de désignation d'un des délégués syndicaux signataire, cet accord n'était pas majoritaire et votre arrêt d'Assemblée du 22 juillet 2015 a approuvé ce raisonnement.

[1] CE, Assemblée, 22 juillet 2015, *Sté Pages jaunes et a*, n° 385668, 386496, p. 268

L'employeur, qui avait dû notamment indemniser les salariés licenciés entre temps, a engagé une action indemnitaire contre l'État mais tant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise que la CAA de Versailles ont rejeté cette demande et la société vous saisit en cassation.

Dans ces affaires, les CAA ont jugé que le pouvoir de contrôle de l'administration pour homologuer le document unilatéral de PSE (dans le premier cas) ou pour valider l'accord majoritaire (dans le second) n'engage la responsabilité de l'État à l'égard de l'employeur que si son exercice a révélé l'existence d'une faute lourde.

À l'exception du tribunal administratif de Bordeaux qui avait, sur la requête de la société Tarkett Bois, opté pour un régime de faute simple, les tribunaux administratifs qui se sont prononcés à ce jour sur cette question (7 jugements) et les cours administratives d'appel (4 arrêts) ont retenu un régime de responsabilité pour faute lourde[2]. Dans une seule affaire, jugée par la CAA de Nancy et dont l'arrêt ne vous a pas été soumis en cassation, la faute lourde de l'administration a été retenue[3].

Les requérants contestent le critère de la faute lourde par des moyens d'erreur de droit[4].

* Ainsi que nous allons l'exposer, l'hésitation est permise sur ce point crucial mais nous tenons à exprimer au préalable une certitude : vous ne devez pas opérer de différentiation, dans le régime de responsabilité de l'État que vous retiendrez, selon qu'est en cause une décision de validation d'un accord majoritaire de PSE ou une décision d'homologation d'un document unilatéral. Certes, le contrôle exercé par l'administration est plus étendu pour les homologations puisqu'il s'applique aussi à la définition des catégories professionnelles[5] et des critères d'ordre[6] ainsi que de leur périmètre[7] mais aussi, et surtout, à la suffisance des mesures du plan au regard des moyens de l'entreprise ou du groupe[8]. Les motifs d'annulation d'une décision d'homologation s'en trouvent donc d'autant plus nombreux et peuvent porter sur des questions d'appréciation plus délicates. En sens contraire, le délai dont dispose l'administration pour se prononcer est plus court pour la validation d'un accord majoritaire (15 jours) que pour l'homologation d'un document unilatéral (21 jours).

Toutefois, l'administration se trouve placée à l'égard de la demande de l'employeur dans une position qui ne nous paraît pas suffisamment différente pour que cela justifie de faire varier le régime de responsabilité de la puissance publique. En outre, la complexité qui résulterait d'une telle différentiation (notamment en cas de PSE arrêté pour partie dans un accord majoritaire et complété par un document unilatéral[9]) doit vous dissuader d'introduire un raffinement supplémentaire dans cette question déjà difficile. Pour les mêmes raisons, il nous

---

[2] TA Montreuil, 21 mars 2017, *Astérion France* n°1506778 (C) ; TA de Nîmes, 21 février 2019, *ROUSSEL*, n°1701866, C+ ; TA de Cergy-Pontoise, 16 juin 2020, *Sté Pages jaunes*, n°1707765, C+, confirmé par CAA de Versailles, 25 mai 2023, n°20VE01947 (C+), pourvoi n° 476305 ; TA de Lyon, 22 juin 2021, *STE MJ Synergie*, n°2003421, C confirmé par CAA de Lyon, 20 octobre 2022, *Selarl MJ Synergie*, n°21LY02836, C+ ; TA Strasbourg 12 octobre 2021 *SAS Baumert* n°1903268 (C), confirmé par CAA de Nancy, 5 décembre 2024, *Ministère de travail et de l'emploi*, n°21NC03249, C ; TA de Lille, 20 février 2023, *TelAndCom*, n°2002997, C ; TA d'Orléans, 11 janvier 2024, *AEG Power Solution SAS*, n°2004548, C.

[3] CAA de Nancy, 5 décembre 2024, n°21NC03249.

[4] CE, Assemblée, 9 avril 1993, *M. D.*, n°138653, p. 110.

[5] CE, 30 mai 2016, *Comité central d'entreprise FNAC Codirep et autre*, n° 387798, p. 185et CE, 4/1 CHR, 7 février 2018, *Sté AEG Power Solution*, n°407718, p. 28

[6] CE, 4/1 CHR, 31 octobre 2023, *Souchon c Amable*, n° 456091, T. p. 967.

[7] CE, 4/1 CHR, 31 octobre 2023, *Sté TUI France*, n° 456332, T. p. 968.

[8] CE, Assemblée, 22 juillet 2015, *Calaire Chimie*, n° 383481, p. 265.

[9] CE, 30 mai 2016, *Sté Fnac Codirep*, n° 387798, p. 185

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.

semble qu'il n'y a pas lieu de faire de différence selon que l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective ou non, alors même qu'en application de l'article L. 1233-58 du code du travail, cette circonstance entraîne aussi des différences sur les conditions dans lesquelles l'administration exerce le contrôle qui lui incombe.

I.- Sur le fond, il faut reconnaître d'emblée qu'il existe de solides arguments en faveur d'un régime de responsabilité fondé sur la faute simple.

A. C'est d'abord, disons-le simplement, le sens de l'histoire. La faute lourde est une notion en peau de chagrin dont on peut constater le déclin régulier et constant dans votre jurisprudence et dont la disparition à plus ou moins brève échéance a été annoncée tant à ce pupitre que dans les chroniques[10]. En particulier, les fermes conclusions du président Stahl sur votre décision *T...* du 20 juin 1997[11] la présentent comme un héritage édulcoré d'un ancien principe d'irresponsabilité de la puissance publique, voué à disparaître.

Pour les pouvoirs de police, qui furent jadis un terrain naturel de la faute lourde compte tenu des difficultés inhérentes à leur exercice, celle-ci n'est plus appliquée qu'à certaines activités de surveillances et de renseignement[12] et d'opérations de maintien de l'ordre[13]. De manière générale, la responsabilité d'une collectivité publique en matière de respect de la sécurité et de la salubrité publique ne relève plus de la faute lourde[14] et nous vous épargnons la litanie des précédents qui ont marqué son abandon en matière de sécurité des plages[15], de secours en mer[16] ou en montagne[17], d'intervention des services de secours d'urgence[18] ou de lutte contre l'incendie[19].

Dans la période récente, seules des interventions législatives, d'ailleurs rares, ont instauré des régimes de responsabilité fondés sur une faute caractérisée[20]. Il n'est donc pas exclu que la reconnaissance prétorienne d'un régime de faute lourde en matière de PSE soit critiquée comme anachronique mais surtout comme contredisant une conception protectrice des droits des administrés dans leurs relations avec l'administration.

B. Ensuite, la règle selon laquelle toute illégalité est en principe fautive et de nature à engager la responsabilité de l'État, qu'il s'agisse d'une incompétence, d'une erreur de droit ou d'une erreur d'appréciation (CE, Section, 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Sieur D...*, n° 84768, p. 77) incite à reconnaître de plein droit la responsabilité de la puissance publique pour les conséquences dommageables d'une décision administrative dont l'illégalité a été constatée.

C. Enfin, les tentatives de "critérisation" de la ligne de partage entre faute simple et faute lourde ne convainquent pas que cette dernière s'impose dans le contentieux des PSE.

---

[10] L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet estimaient en 2016 que « *La condamnation de la faute lourde à plus ou moins brève échéance est unanime ou presque, et la jurisprudence vient, pas à pas, lui donner à chaque fois un peu plus raison* » (*AJDA* 2016, p. 1635).
[11] CE, Section, 20 juin 1997, *T...*, n° 139495, p. 253
[12] CE, 18 juillet 2017, *Mme M... et autres*, n° 411156, T. pp. 900.
[13] CE, 5/6 CHR, 31 mai 2024, *A...*, n° 468316, p. 166.
[14] CE, 9 novembre 2018, *Préfet de Police, Ville de Paris*, 411626T. pp. 805- 806- 900- 907
[15] CE, Section, 13 mai 1983, *Mme L...*, p. 194.
[16] CE, Section, 13 mars 1998, *A...*, n° 89370, p. 82.
[17] CE, Section, 12 décembre 1986, *R...*, p. 281.
[18] CE, Section, 20 juin 1997, *T...*, n° 139495, p. 253.
[19] CE, 8/9 ssr, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, n° 164012, p. 185.
[20] Voir les articles L. 114-5 du CASF ou L. 650-1 du code de commerce.

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. À la suite de votre décision d'Assemblée *K*... du 30 novembre 2001 aux conclusions d'Alain Seban[21], décision qui retient un régime de faute lourde pour la responsabilité de l'État à raison des fautes commises par la Commission bancaire dans l'exercice de sa mission de surveillance et de contrôle des établissements de crédit, la chronique à *l'AJDA* de Pierre Collin et Mattias Guyomar avait proposé deux conditions pour qu'un régime de faute lourde puisse être maintenu : l'activité en cause ne doit pas mettre en jeu des intérêts essentiels (tels la vie humaine, la santé ou la sécurité des personnes) et elle doit présenter une particulière difficulté.

– La première condition est satisfaite : la régulation des activités économiques n'est pas incompatible avec un régime de faute lourde mais cela ne vous a pas empêché de soumettre certaines activités à un régime de faute simple dans ce domaine (par exemple pour la délivrance ou le retrait de l'agrément des établissements de crédit (30 juillet 2003, *Mme KK*..., n° 210344, T. pp. 670-983).

– La condition de « particulière difficulté » dans l'action de l'administration se prête à d'infinis débats, comme l'illustrent les écritures devant vous. Certes, le contrôle des PSE ne présente pas un niveau particulier de technicité et la législation en cause, sans briller par sa simplicité, n'est pas incompréhensible. Toutefois, l'administration doit, dans un délai contraint et dans un contexte social tendu, voir chaotique, contrôler le respect de plusieurs conditions légales et certains des points du contrôle peuvent donner lieu à des appréciations particulièrement délicates.

En tout état de cause, la complexité à la fois juridique et économique qui justifiait autrefois le régime de la faute lourde pour l'activité des services fiscaux ne vous a pas empêché d'opter, en cette matière aussi, pour la faute simple (Section, 21 mars 2011, *KR*..., n° 306225, p. 101).

Par suite, si les conditions posées par cette première grille d'analyse ne feraient pas obstacle à la reconnaissance d'un régime de faute lourde, elles ne l'imposent pas.

2. Une seconde grille d'analyse, qui s'inspire de travaux académiques[22], a été proposée notamment par Vincent Villette dans ses conclusions sur votre décision *AA*... du 18 décembre 2020[23] qui juge, contrairement à ces conclusions d'ailleurs, que l'activité de contrôle de l'inspection du travail en matière d'hygiène et de sécurité au travail engage la responsabilité de l'État en cas de faute simple. Cette grille permet de rendre compte finement d'un noyau résiduel de la faute lourde dans votre jurisprudence en matière d'activités de contrôle. Elle conduit, d'une part, à écarter les activités impliquant un « contrôle d'effet conforme », c'est-à-dire un pouvoir d'autorisation ou de refus, qui devrait engager la responsabilité pour faute simple, et, d'autre part, à distinguer le contrôle approfondi de l'administration, qui engagerait alors sa responsabilité pour faute simple à raison de ses décisions ou de sa carence, et un champ de contrôle plus général ou distancié, lieu résiduel de la faute lourde. Cette présentation permet de rendre compte de votre jurisprudence qui conserve la faute lourde en matière de contrôle que les autorités de régulations exercent sur les établissements de crédit ou les entreprises d'assurance[24] ainsi que de vos décisions relatives aux conditions dans

[21] CE, Assemblée, 30 novembre 2001, *Epoux K... et autres*, n° 219562, p. 74
[22] G. Chavrier, Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde, *AJDA*, 2003, p. 1026.
[23] CE, 1/4 CHR, 18 décembre 2020, *Henri*, n°437314, p. 502
[24] Décision *K*... précitée ou 18 février 2002, *Groupe Norbert Dentresangle*, 214179, T. p. 626.

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.

lesquelles la responsabilité de l'État est engagée à raison de la carence du préfet dans l'exercice de son pouvoir de substitution à l'égard des collectivités territoriales ou de mandatement d'office des dépenses à leur budget[25].

Cette seconde grille incite à classer l'action de l'administration appelée à se prononcer sur une demande d'homologation ou de validation d'un PSE dans la catégorie du contrôle d'effet conforme car l'administration se prononce uniquement sur la saisine de l'employeur et si elle n'autorise pas le licenciement, la décision de validation ou d'homologation a pour effet d'autoriser la poursuite de la procédure de licenciement.

3. Il faut ici rappeler quelle a été et quelle est votre jurisprudence en matière d'autorisation administrative de licenciement.

– Pour les salariés protégés, vous jugez que l'illégalité de la décision de l'administration est de nature à engager la responsabilité de l'État qu'il s'agisse de la décision refusant la demande d'autorisation (21 mars 1984, *Société Gallice*, n° 41064, p. 126 et Section, 6 janvier 1989, *Société Automobile Citroën*, n°84757, 85033, 85034, p. 5.) ou de la décision accordant l'autorisation (Section, 9 juin 1995, *LL...*, n° 90504, p. 239). Ainsi que le précise cette dernière décision, la simple erreur d'appréciation de l'administration engage la responsabilité de l'État pour le préjudice direct et certain qui en résulte.

– Au contraire, pour l'autorisation administrative de licenciement économique qui a existé entre 1975 et 1986, vous aviez retenu un régime de responsabilité de l'administration fondé sur la faute lourde (Assemblée, 2 juillet 1982, *E...*, n° 32186, p. 767 et *S...*, 32198 ; 8/9 SSR, 9 juillet 1997, *Société Simecsol*, n° 179047, T. pp. 1009).

Dans ses conclusions sur vos décisions d'Assemblée du 2 juillet 1982, Jacques Biancarelli avait justifié le choix de la faute lourde au nom d'arguments que le ministre du travail vous incite à retenir dans la présente affaire parce qu'ils caractériseraient la « particulière difficulté » dans laquelle l'administration exerce sa mission de contrôle : le délai plus court dans lequel l'administration doit se prononcer, l'obligation de porter une appréciation sur la situation non seulement de l'entreprise mais aussi du groupe, l'absence de pouvoirs d'enquête administrative, un régime de décision implicite d'acceptation (alors que pour les salariés protégés, la règle « silence vaut rejet » s'applique), l'absence de recours gracieux ou hiérarchique contre la décision délivrée par l'administration et l'impossibilité pour l'administration de retirer sa décision. Il est exact que ces caractéristiques de l'action de l'administration lorsqu'elle était appelée à se prononcer sur une demande d'autorisation de licenciement économique avant 1986 se retrouvent dans l'office de l'administration appelée à se prononcer sur un PSE.

Toutefois, appelée à autoriser le licenciement économique avant 1986, l'administration devait essentiellement contrôler le motif économique du licenciement alors qu'en matière de contrôle des PSE, cette question échappe à son contrôle[26]. En outre, il nous semble que vous ne pouvez pas vous sentir lié par les précédents rendus dans le cadre d'un régime juridique qui a disparu depuis bientôt 40 ans.

---

[25] CE, 25 juillet 2007, *Société France Télecom*, n° 283000, T. pp. 707-1064-1072 ; CE, 3/8 CHR, 5 juillet 2018, *Département des Bouches du Rhône*, n° 406671, T. pp. 576-900.
[26] CE, Assemblée, 22 juillet 2015, *HJ Heinz France*, n° 385816, pp. 261-271

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.

En définitive, votre jurisprudence ne vous dicte donc pas la solution à retenir dans la présente affaire mais, à tout le moins, le choix d'un régime de responsabilité pour faute simple ne s'inscrirait pas en contradiction avec elle.

II.- Un tel régime nous parait en revanche incohérent avec le cadre juridique défini par la loi de sécurisation de l'emploi de juin 2013 qui confie à l'administration une responsabilité tout à fait singulière.

A. Précisons d'abord qu'à la différence du régime de responsabilité applicable aux autorisations administratives de licenciement, qui peut donner lieu soit à une action du salarié se plaignant de l'autorisation accordée à tort, soit à une action de l'employeur se plaignant d'une demande rejetée à tort ou d'une autorisation de licenciement ultérieurement annulée, le régime de responsabilité que vous devez préciser aujourd'hui en matière de PSE ne concerne que l'action engagée par l'employeur.

En effet, pour les salariés, la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a réglé précisément les conséquences de l'annulation, par le juge administratif, de la décision d'homologation du document unilatéral ou de validation de l'accord majoritaire de PSE. Si le motif d'annulation est tiré de l'absence ou de l'insuffisance de plan, il en résulte la nullité de la procédure de licenciement avec, pour les salariés, un droit au maintien du salaire et à la réintégration (L. 1235-10). Dans les autres cas, le salarié licencié a droit à une indemnisation qui ne peut être inférieur à six mois de salaire, à moins que les parties ne s'accordent pour sa réintégration (L. 1235-16). La loi de sécurisation de l'emploi avait donc prévu que, dans tous les cas, l'employeur supporterait les conséquences de cette annulation de sorte que le salarié licencié sur le fondement d'un PSE ultérieurement annulé ne paraît pas, sauf situation particulière que nous n'avons pas encore rencontrée, avoir un intérêt à engager une action contre l'administration à raison de l'annulation d'une homologation ou d'une validation du PSE[27].

La question de la responsabilité éventuelle de l'État à l'égard de l'employeur qui supporte les conséquences dommageables de l'illégalité de la décision rendue sur sa demande d'homologation ou de validation n'a pas été abordée dans les travaux préparatoires de la loi de sécurisation de l'emploi. Toutefois, vous vous souvenez qu'après un an d'application de cette loi, le Gouvernement et les organisations professionnelles d'employeurs se sont inquiétés de la proportion élevée des annulations prononcées pour un motif tiré de l'insuffisance de motivation de la décision de l'administration. La loi du 6 août 2015 pour la croissance (dite « loi Macron ») a complété sur ce point l'article L. 1235-16 du code du travail afin de permettre à l'administration de régulariser rapidement sa décision annulée pour insuffisance de motivation par une décision suffisamment motivée, ce qui neutralise les effets de l'annulation dont le salarié ne pourra pas se prévaloir. Les débats parlementaires sur cette modification manifestent clairement l'ambition de ne pas faire supporter à l'employeur une faute imputable seulement à l'État.

[27] A cet égard, la situation est tout à fait différente de celle qui prévalait à l'époque de l'autorisation administrative de licenciement puisque la Cour de cassation interdisait toute indemnisation du salarié par l'employeur lorsque l'autorisation administrative de licenciement avait été annulée (Soc. 9 octobre 1980, 79-40.354, Bull.)

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.

On ne saurait évidemment déduire de cet épisode législatif que le législateur aurait ainsi entendu exclure tout régime d'indemnisation de l'employeur par la puissance publique en raison de l'illégalité de la décision rendue sur sa demande d'homologation ou de validation du PSE. Seule une disposition législative expresse en ce sens, à la supposer possible, pourrait avoir de tels effets.

B. En revanche, il nous semblerait excessif de retenir que le législateur a entendu que la responsabilité de l'État garantisse l'employeur contre les aléas juridiques de sa procédure de licenciement.

1. D'abord, comme le rappelait la présidente Dumortier dans les observations liminaires de ses conclusions sur vos décisions d'Assemblée du 22 juillet 2015, la loi de sécurisation de l'emploi a réduit autant que possible l'insécurité juridique qui entourait alors, tant les conditions de préparation d'un grand licenciement économique, ponctué et interrompu par les saisines en référé du président du TGI, que la validité du plan, susceptible d'être remise en cause longtemps après.

Pour atteindre cet objectif de sécurisation, la loi a notamment confié cette nouvelle compétence à l'administration pour accompagner les parties au cours de la procédure d'info-consult et pour prendre une décision unique sur l'accord majoritaire ou le document unilatéral. Elle a aussi procédé à une concentration du contentieux en disposant que l'accord collectif majoritaire, le document unilatéral, le contenu du PSE, les décisions prises par l'administration en cours de préparation du plan et, enfin, la régularité de la procédure de licenciement collectif ne pourraient faire l'objet d'un litige distinct de celui relatif à la décision de validation ou d'homologation[28]. Elle a confié ce litige aux juridictions administratives de droit commun en leur impartissant des délais particulièrement contraints pour statuer.

Cet objectif de sécurisation a été largement atteint puisque si près de 60 % des PSE contestés étaient annulés par les TGI avant la réforme, le taux d'annulation des décisions administratives en matière de PSE est inférieur à 20 % et le taux de saisine de la juridiction a été divisé par trois[29].

2. Malgré cet objectif de sécurisation, la réforme n'a pas substitué la responsabilité de l'État à celle de l'employeur dans la conduite des PSE.

Contrairement à ce qui est soutenu, les pouvoirs dont l'administration est investie en cours de préparation du PSE ne caractérisent pas une emprise renforcée sur l'employeur mais, d'abord, une fonction d'accompagnement.

Rappelons que l'employeur doit informer l'administration de tout projet de grand licenciement économique et que celle-ci peut à tout moment, soit d'office demander des explications ou adresser des observations ou des propositions à l'employeur, qui sont communiquées au CSE, soit, seulement si elle est saisie à cette fin, adresser des injonctions à l'employeur, lesquelles ne sont toutefois, en elles-mêmes, pas contraignantes. L'administration s'est vu confier un rôle d'intermédiaire chargé de faciliter le dialogue social

[28] Article L. 1235-7-1 du code du travail.
[29] https://travail-emploi.gouv.fr/sites/travail-emploi/files/files-spip/pdf/chiffres_colloquelse.pdf

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.

dans le but, si possible de la conclusion d'un accord majoritaire et, à défaut, du déroulement régulier de la procédure d'info-consult en vue de l'adoption d'un plan satisfaisant. Elle assume un rôle singulier, qui emprunte aux fonctions de médiateur et d'arbitre. Dans un entretien donné à l'occasion des trois ans de la loi, la directrice générale de l'emploi, Carine Chevrier, comparait le rôle de la DIRECCTE à celui d'un tiers de confiance[30].

C. Enfin, l'État n'a pas vocation à garantir l'employeur contre le risque juridique des grands licenciements économique et l'instauration d'une telle garantie présente un risque de déstabiliser l'édifice issu de la loi de sécurisation de l'emploi.

1. Précisons d'abord que c'est à une telle forme de garantie qu'aboutirait un régime de responsabilité pour faute simple. La faute simple entraîne en effet des conséquences particulières lorsque l'administration est mise en cause à raison non pas de ses agissements matériels mais d'une décision administrative illégale. L'appréciation du caractère fautif des agissements de l'administration suppose en effet une opération de qualification juridique de sorte qu'ainsi que l'expliquait le président Stahl dans ses conclusions sur la décision *T...* déjà évoquée, un régime de faute simple « *ne supprime pas la prise en compte de la difficulté de l'action administrative* ». Au contraire, dès lors que toute illégalité est fautive, lorsque la responsabilité est fondée sur l'illégalité d'une décision, le régime de la faute simple tend à cette suppression et institue une forme d'automaticité de la responsabilité. La détermination du droit à indemnisation se réduit alors à l'identification du dommage, de son caractère certain et de son lien direct avec l'illégalité.

2. À ce stade de nos explications, vous pourriez penser que, dans un régime de faute simple appliqué aux PSE, il pourrait être procédé de manière satisfaisante à l'appréciation de la responsabilité respective de l'État et de l'employeur dans le cadre de l'examen du lien de causalité entre la faute et le dommage subi, comme dans d'autres domaines du contentieux administratif, tel que l'urbanisme ou l'urbanisme commercial, où il s'agit aussi d'autoriser une personne privée à réaliser son projet[31].

La comparaison avec le droit de l'urbanisme nous paraît discutable non seulement compte-tenu de la purge des recours contentieux mais surtout parce que les autorisations d'urbanisme sont toujours délivrées sous réserve des droits des tiers. La spécificité de la décision rendue en matière de PSE réside dans le fait qu'elle consiste à arbitrer dans une procédure qui oppose les droits de personnes privées.

En outre, ce n'est que dans l'hypothèse où il aurait été fait droit à tort à la demande d'homologation ou de validation qu'une possibilité de partage de responsabilité serait envisageable, la circonstance que l'administration s'est fondée sur les éléments communiqués

[30] « La loi de sécurisation de l'emploi permet de prévenir le contentieux dans le cadre des restructurations », Semaine sociale Lamy, n° 1785, 9 octobre 2017.

[31] Pour la responsabilité du fait du permis de construire annulé : CE, 4/1 SSR, 22 janvier 1993, *Société civile d'études du centre commercial intercommunal de Sannois-Ermont-Franconytville (SECISEF) et autres*, n°82358, T. pp. 633-1028 ; pour un refus de permis annulé : CE, 2/6 SSR, 26 octobre 1988, *Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports c/ S.C.I. "Les Moulins d'Hyères"*, n°79400, A - p. 382 ; pour l'application de la jurisprudence *Carliez* : CE, 6 SSJS, 20 mars 1985, *Commune de Villeneuve-le-Roi c/ Epoux Ruby*, n°33848,T. pp. 766-816 ; pour l'atténuation de la responsabilité de l'Etat en cas de faute de la victime : CE, 5/3 SSR, 9 juillet 1982, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ Société le Pré du Roi*, n° 30487, T. pp 744-793 ; CE, 4/1 SSR, 23 juin 1976, *Société "Construction immobilière Rhodanienne"*, n° 93902, T. pp. 1111-1120-1128-1185.

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.

par l'employeur permettant un tel partage. Il n'en va pas de même lorsque la demande a été refusée à tort.

3. On peut dès lors redouter un déséquilibre dans le risque financier qu'encourt la collectivité publique, selon qu'elle fait droit ou non à la demande, avec, pour conséquence, non pas la mise en péril des deniers publics (même si les sommes en jeux peuvent être importantes, le volume du contentieux est réduit) mais l'altération de la position de tiers impartial que la loi de sécurisation de l'emploi a entendu conférer à l'administration dans les PSE.

L'asymétrie du risque financier pour l'administration affaiblirait de façon significative le pouvoir de l'administration de demander à l'employeur de rehausser le niveau des mesures du plan. Or, ce pouvoir institué dans l'intérêt des salariés constitue la contrepartie de la sécurisation de la procédure au profit de l'employeur. Sur ce point les écritures de la société Tarkett bois, qui conteste dans son principe même la légitimité de l'administration à engager un rapport de force avec l'employeur, en menaçant d'un refus d'homologation pour qu'il complète le plan, nous convainc que la crainte que nous formulons ici n'est pas illusoire.

Cet enjeu est particulièrement prégnant en matière d'homologation des PSE définis unilatéralement par l'employeur mais il concerne aussi les accords majoritaires, notamment sur la question du respect par l'employeur des obligations en matière de prévention des risques professionnels où l'administration doit aussi contrôler le niveau suffisant des mesures prises par l'employeur[32]. Surtout, la faculté de refuser l'homologation du PSE constitue la clé de voute du dispositif par sa fonction dissuasive destinée à favoriser les accords majoritaires et, à défaut, à inciter les employeurs à s'acquitter pleinement de leurs obligations lorsqu'ils définissent unilatéralement un plan.

L'ensemble de ces éléments fondés sur la singularité de la responsabilité de l'administration en matière de PSE nous convainc que la responsabilité de l'État ne doit être engagée qu'en cas de faute lourde et nous vous invitons pour ce motif à écarter le moyen d'erreur de droit présenté dans chacun des pourvois.

III.- Il vous faut encore examiner si en jugeant, dans chacune des deux affaires, que l'illégalité qui a fondé l'annulation de la décision n'était pas constitutive d'une faute lourde, les CAA ont exactement qualifié les faits[33].

1. – Dans l'affaire concernant le PSE de la société Pages jaunes, l'administration avait, au moment d'homologuer l'accord majoritaire vérifié qu'il avait été signé par les représentants de syndicats représentant la majorité des suffrages exprimés lors des précédentes élections professionnelles au sein de l'entreprise mais, ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision d'Assemblée du 22 juillet 2015, elle n'avait pas vu que l'un des signataires n'avait pas été désigné à nouveau en qualité de délégué syndical après ces élections ainsi que l'exige la Cour de cassation depuis la réforme de la représentativité syndicale en 2008[34].

[32] CE, 4/1 CHR, 19 décembre 2023, *Fédération générale des mines et de la métallurgie*, n°458434, p. 57.
[33] Pour le contrôle d'IQJ sur la faute lourde : CE, 9/10 SSR, 28 octobre 2002, *M. AN…*, n°206266, T. pp. 901-918-923-926 ; CE, 8/3 SSR, 24 juillet 2009, *Commune de Coupvray*, n° 308517, T. pp. 705-938-943.
[34] Soc. 22 septembre 2010, 09-60.435, Bull.

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.

À la date de la validation de l'accord majoritaire, aucune partie n'avait signalé ce point et vous n'aviez pas encore précisé l'incidence de ce défaut de désignation sur la validité de l'accord soumis à la validation de l'administration et sur les conséquences que l'administration devait en tirer.

– Vous ne vous êtes pas prononcés sur la légalité du refus d'homologation du document unilatéral de la société Tarkett Bois, l'affaire n'ayant pas été portée devant vous.

Ce refus était fondé sur deux motifs.

Premièrement, l'administration avait retenu l'irrégularité de la procédure d'info-consult, en se fondant, d'une part, sur le défaut de communication au comité d'entreprise du cahier des charges du cabinet de conseil chargé d'animer l'antenne emploi et, d'autre part, sur le non-respect du délai de huit jours prévu par l'article L. 1233-57-15 du code du travail relatif à l'information sur les offres de repreneurs.

Faisant application de votre jurisprudence d'Assemblée *Heintz France* du 22 juillet 2015, la CAA de Bordeaux a retenu que le défaut d'information du comité d'entreprise dans les délais prévus par le code du travail, sur les offres de reprises n'avait, dans les circonstances de l'espèce et compte tenu du refus de l'employeur de donner suite à ces offres, pas empêcher le comité d'entreprise de rendre un avis en toute connaissance de cause. La CAA ne s'est pas prononcée sur l'autre argument retenu par l'administration pour estimer la procédure d'info-consult irrégulière.

Deuxièmement, la DIRECCTE de Nouvelle-Aquitaine avait estimé le plan insuffisant au regard des moyens du groupe en retenant plusieurs éléments : l'absence de mesures d'âge (de préretraites) et l'insuffisance des mesures de reclassement externe, en particulier d'aides à la mobilité. La CAA de Bordeaux a jugé de manière péremptoire que la majoration d'indemnités supra-légales et des mesures de pré-retraite n'avaient pas leur place dans un PSE et que, globalement, les mesures en faveur du reclassement externe étaient suffisantes au regard des moyens du groupe. L'illégalité retenue par la cour est donc fondée sur une erreur d'appréciation.

2. Contrairement à ce qu'affirment les requérants avec l'assurance que confère la clarté des visions rétrospectives, les illégalités dont étaient entachées les décisions administratives en cause dans les deux affaires que vous examinez sont certes aujourd'hui incontestables mais n'avaient rien d'évidentes à la date à laquelle elles ont été prises.

– Votre jurisprudence sur les indices permettant d'identifier une faute lourde est peu abondante. Elle est souvent présentée à ce pupitre comme la faute « flagrante »[35] mais, lorsque la faute en cause est constituée par une illégalité que le juge de l'excès de pouvoir a constatée avec l'autorité absolue de la chose jugée, ce qui est en jeu est moins le caractère flagrant que le caractère inexcusable de la faute.

D'une part, vous avez déjà retenu la faute lourde lorsque l'administration s'est fondée sur des motifs étrangers à l'étendue du contrôle qui lui était imparti (en matière de licenciement pour

[35] Voir les conclusions d'Alain Seban sur la décision *Epoux K...* précitée ou les conclusions de Vincent Vilette sur la décision *AA....*

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.

motif économique : 29 juin 1990, *Société Groupe C.E.R.P.*, n° 78088, p. 193). Toutefois l'illégalité des deux décisions administratives en cause ne relève pas de cette catégorie.

D'autre part, vous prenez en compte, pour apprécier la faute lourde, le degré d'incertitude sur l'interprétation du cadre juridique alors applicable. Vous avez ainsi retenu que le refus illégal du préfet d'inscrire d'office au budget d'une commune les frais de fonctionnement d'un établissement d'enseignement privé n'était pas une faute lourde eu égard à la date à laquelle il est intervenu (21 novembre 1986, *Association de gestion de Notre-Dame de Verneuil*, n° 64062, T. pp. 427-459-562-700-704), alors que la même illégalité intervenue postérieurement à votre décision du 12 février 1982, *Ville d'Aurillac* (33212, p. 68), qui clarifie la désignation de la collectivité débitrice de ces frais, a été qualifiée de faute lourde (29 avril 1987, *Ecole Notre-Dame de Kernitron*, n° 71430, 71679, p. 161, T. p. 989).

Cela nous conduit à penser que si l'administration répétait, aujourd'hui, l'erreur commise dans la validation de l'accord majoritaire de PSE de la société Pages jaunes, il conviendrait de retenir la faute lourde. Nous ne sommes pas convaincus qu'il en irait de même de l'illégalité du refus d'homologuer le PSE de la société Tarkett Bois qui relève entièrement d'une question d'appréciation qui n'est nullement grossière.

En tout état de cause, compte tenu de la date à laquelle elles ont été prises, ces décisions, quoi qu'illégales, ne révèlent pas une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État et les moyens d'IQJ sur ce point doivent être écartés, et

Par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois.

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.