

N° 428162

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. A.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

M. Thibaut Félix
Rapporteur

Sur le rapport de la 1ère chambre
de la section du contentieux

Mme Marie Sirinelli
Rapporteur public

Séance du 13 décembre 2019
Lecture du 24 décembre 2019

Vu la procédure suivante :

M. A. a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat à lui verser une indemnité de 119 435,75 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'absence de versement de toute prime de participation au titre des exercices allant de 1989 à 2001. Par un jugement n° 1507725 du 7 février 2017, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 17PA01169 du 18 décembre 2018, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par M. A. contre le jugement du tribunal administratif de Paris.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 février, 17 mai et 2 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A. demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code du travail ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- la loi n° 90-1002 du 7 novembre 1990 ;
- la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 ;
- l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 ;
- le décret n° 87-948 du 26 novembre 1987 ;
- le décret n° 2001-1177 du 12 décembre 2001 ;
- la décision du Conseil constitutionnel 2013-336 QPC du 1^{er} août 2013 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Thibaut Félix, auditeur,
- les conclusions de Mme Marie Sirinelli, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Bureau, avocat de M. A. ;

Considérant ce qui suit :

1. En vertu du premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, toute entreprise employant habituellement plus de cent salariés, ou au moins cinquante salariés depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 novembre 1990, « *quelles que soient la nature de son activité et sa forme juridique, est soumise aux obligations de la présente section, destinées à garantir le droit de ses salariés à participer aux résultats de l'entreprise* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 15 de cette ordonnance : « *Un décret en Conseil d'État détermine les entreprises publiques et les sociétés nationales qui sont soumises aux dispositions du présent chapitre. Il fixe les conditions dans lesquelles ces dispositions leur sont applicables* ». Ces dispositions ont été codifiées, par l'article 33 de la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise, respectivement à l'article L. 442-1 et à l'article L. 442-9 du code du travail. Par un arrêt du 6 juin 2000, rendu sur le pourvoi opposant l'union syndicale CGT des syndicats du 17^e arrondissement à la société Hôtel Frantour Paris-Berthier, la Cour de cassation a jugé qu'une personne de droit privé ayant pour objet une activité purement commerciale, qui n'est ni une entreprise publique ni une société nationale, peu important l'origine du capital, devait être soumise aux dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 21 octobre 1986. Le législateur, par l'article 85 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, a ensuite modifié l'article L. 442-9 du code du travail pour prévoir que : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les établissements publics de l'Etat à*

caractère industriel et commercial et les sociétés, groupements ou personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dont plus de la moitié du capital est détenue, directement ou indirectement, ensemble ou séparément, par l'Etat et ses établissements publics qui sont soumises aux dispositions du présent chapitre. Il fixe les conditions dans lesquelles ces dispositions leur sont applicables. / Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux sociétés, groupements ou personnes morales quel que soit leur statut juridique, dont plus de la moitié du capital est détenue, ensemble ou séparément, indirectement par l'Etat et directement ou indirectement par ses établissements publics, à l'exception de celles et ceux qui bénéficient de subventions d'exploitation, sont en situation de monopole ou soumis à des prix réglementés. (...) ».

2. Par sa décision 2013-336 QPC du 1^{er} août 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que le premier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 21 octobre 1986, devenu le premier alinéa de l'article L. 442-9 du code du travail, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2004, était contraire à la Constitution. Il a relevé qu'en soustrayant les « *entreprises publiques* » à l'obligation d'instituer un dispositif de participation des salariés aux résultats de l'entreprise et en se bornant à renvoyer à un décret le soin de désigner celles de ces entreprises qui y seraient néanmoins soumises, sans définir le critère en fonction duquel elles seraient ainsi désignées ni encadrer ce renvoi au pouvoir réglementaire, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions qui affectaient l'exercice de la liberté d'entreprendre.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A., ainsi que d'autres salariés de la société Natixis Asset Management, anciennement CDC Gestion, ont demandé au tribunal de grande instance de Paris d'enjoindre à leur employeur de prendre les dispositions nécessaires au versement des sommes qu'ils estimaient leur être dues au titre de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise pour les exercices 1989 à 2001. Par un jugement du 9 septembre 2014, le tribunal, constatant que la société CDC Gestion était, sur la période considérée, majoritairement détenue par la CDC, personne publique, a jugé que la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} août 2013, intervenue en cours d'instance, faisait obstacle à ce qu'ils puissent demander qu'un dispositif de participation soit prévu au titre de la période pendant laquelle les dispositions déclarées inconstitutionnelles étaient en vigueur et les a déboutés de leurs demandes. M. A. a alors demandé au tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat à lui verser la somme de 119 435,75 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'absence de versement de primes de participation par la société CDC Gestion, de 1992, date de son embauche, à 2001, en application de l'ordonnance du 21 octobre 1986 puis des dispositions des articles L. 442-1 et suivants du code du travail. Il se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 18 décembre 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel contre le jugement du tribunal administratif de Paris rejetant sa demande.

4. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution : « (...) *les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs* ». Aux termes du premier alinéa de son article 61-1 : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* ». Aux termes de son article 62 : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. / Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le*

fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. / Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

5. La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés.

6. Elle peut également être engagée, d'autre part, en raison des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France. Toutefois, il résulte des dispositions des articles 61, 61-1 et 62 de la Constitution que la responsabilité de l'Etat n'est susceptible d'être engagée du fait d'une disposition législative contraire à la Constitution que si le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1, lors de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, ou bien encore, sur le fondement de l'article 61, à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. En outre, l'engagement de cette responsabilité est subordonné à la condition que la décision du Conseil constitutionnel, qui détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'y oppose pas, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaldrait à remettre en cause.

7. Lorsque ces conditions sont réunies, il appartient à la victime d'établir la réalité de son préjudice et l'existence d'un lien direct de causalité entre l'inconstitutionnalité de la loi et ce préjudice. Par ailleurs, la prescription quadriennale commence à courir dès lors que le préjudice qui résulte de l'application de la loi à sa situation peut être connu dans sa réalité et son étendue par la victime, sans qu'elle puisse être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance jusqu'à l'intervention de la déclaration d'inconstitutionnalité.

8. Par sa décision du 1^{er} août 2013, le Conseil constitutionnel a prévu que la déclaration d'inconstitutionnalité du premier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 21 octobre 1986, devenu le premier alinéa de l'article L. 442-9 du code du travail, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2004, prenait effet à compter de la publication de sa décision, intervenue le 4 août 2013. Il a précisé que si cette déclaration d'inconstitutionnalité ne pouvait conduire à ce que les sommes versées au titre de la participation sur le fondement de ces dispositions donnent lieu à répétition, en revanche, les salariés des entreprises dont le capital était majoritairement détenu par des personnes publiques ne pouvaient, en application du chapitre II de l'ordonnance du 21 octobre 1986 ultérieurement introduite dans le code du travail, demander, y compris dans les instances en cours, qu'un dispositif de participation leur soit applicable au titre de la période pendant laquelle les dispositions déclarées inconstitutionnelles étaient en vigueur. En prévoyant ainsi que les dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution ne pouvaient plus trouver application, la décision du Conseil constitutionnel a fait

obstacle à ce que M. A., dont l'action était pendante devant le tribunal de grande instance de Paris à la date du 4 août 2013, puisse prétendre au versement, sur leur fondement, de sommes au titre de la participation aux résultats de la société CDC Gestion, au capital majoritairement détenu par une personne publique, entre 1992 et 2001. Cette absence de versement ne trouve, par suite, sa cause directe ni dans le premier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 21 octobre 1986, devenu le premier alinéa de l'article L. 442-9 du code du travail, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2004, ni dans les dispositions du décret du 26 novembre 1987 déterminant les établissements publics et entreprises publiques soumis aux dispositions concernant la participation de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

9. Il suit de là, d'une part, que la cour n'a pas commis d'erreur de qualification juridique en jugeant qu'il n'existait pas de lien de causalité directe entre les dispositions déclarées inconstitutionnelle du premier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 21 octobre 1986, devenu le premier alinéa de l'article L. 442-9 du code du travail, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2004, et le préjudice invoqué par M. A.. D'autre part, en l'absence d'un lien de causalité directe entre l'application de la loi ou de son décret d'application et le préjudice invoqué, la responsabilité de l'Etat n'est, en tout état de cause, pas susceptible d'être engagée en raison d'une incompatibilité de la loi avec les engagements internationaux de la France ou d'une illégalité du décret du 26 novembre 1987. Ce motif, dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait et qui justifie le dispositif de l'arrêt attaqué, doit être substitué aux motifs retenus par la cour administrative d'appel pour écarter les moyens du requérant tirés de la responsabilité de l'Etat du fait de la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la loi et de la violation du principe d'égalité par le décret.

10. Il résulte de ce qui précède que M. A. n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris qu'il attaque. Ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être également rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. A. est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A., au Premier ministre, au ministre de l'économie et des finances et à la ministre du travail.