

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N^{os} 2201895, 2203158

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CENTRE D'ACTIVITÉS SOCIALES,
FAMILIALES ET CULTURELLES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Léa Philis
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Nancy

(3^{ème} chambre)

Mme Laëtitia Cabecas
Rapporteuse publique

Audience du 30 janvier 2025
Décision du 27 février 2025

14-03-02

66-10-01

C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 5 juillet 2022 sous le numéro n° 2201895, et des mémoires enregistrés les 13 janvier et 28 février 2023, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles, représenté par Me Naitali, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du préfet des Vosges en date du 13 janvier 2022 ;

2°) d'enjoindre au préfet des Vosges de faire droit à sa demande de conventionnement au titre des contrats relevant du parcours emploi compétences ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

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

Il soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence ;
- elle est insuffisamment motivée en méconnaissance des dispositions du 6° de l'article L. 211-2 et de l'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- le préfet a commis une erreur de droit en exigeant la production d'un rescrit fiscal à l'appui de sa demande, alors que cette pièce n'est pas requise par les textes et notamment les articles L. 5134-22 et R. 5134-17 du code du travail et la circulaire du 11 janvier 2018 ;

- il a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors que son activité ne présente pas un caractère lucratif ;
- la décision attaquée est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 13 décembre 2022 et le 10 mars 2023, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le courrier attaqué ne constitue pas une décision de refus de conventionnement ;
- les moyens tirés de l'incompétence du signataire de l'acte attaqué, de l'insuffisance de motivation et du détournement de pouvoir sont inopérants ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une lettre du 25 avril 2024, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation du courrier du 13 janvier 2022, faute de faire grief.

Le 30 avril 2024, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles a présenté des observations à ce moyen relevé d'office qui ont été communiquées.

La préfète des Vosges a été invitée, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à produire des pièces en vue de compléter l'instruction.

II. Par une requête enregistrée le 28 octobre 2022 sous le numéro n° 2203158, et des mémoires enregistrés les 13 janvier et 28 mars 2023, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles, représenté par Me Naitali, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle le directeur territorial de Pôle emploi des Vosges a implicitement refusé de communiquer les motifs du rejet tacite de sa demande de conventionnement au titre du parcours emploi compétences ;

2°) d'annuler la décision par laquelle le directeur territorial de Pôle emploi des Vosges a implicitement rejeté sa demande de conventionnement au titre du parcours emploi compétences ;

3°) d'enjoindre à Pôle emploi de réexaminer sa demande dans un délai de 10 jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

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

Il soutient que :

Sur le moyen propre à la décision implicite de refus de communiquer les motifs du rejet tacite de la demande de conventionnement :

- cette décision méconnaît l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration ;

Sur les moyens propres à la décision implicite de rejet de la demande de conventionnement :

- cette décision est illégale du fait de l'illégalité de la décision implicite de refus de communiquer les motifs ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation en méconnaissance des dispositions du 6^o de l'article L. 211-2 et de l'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- elle est entachée d'une erreur de droit faute pour Pôle emploi d'avoir mis en œuvre l'étendue de sa compétence ;
- elle est entachée d'un défaut d'examen ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elle méconnaît le principe général du droit d'impartialité.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 13 décembre 2022 et le 23 février 2023, le directeur régional du Pôle emploi Grand-Est conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable en raison de sa tardiveté ;
- le moyen tiré du défaut de motivation est inopérant ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Le directeur régional du Pôle emploi Grand-Est a été invité en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à produire des pièces en vue de compléter l'instruction.

Par un mémoire enregistré le 21 mai 2024, le directeur régional du Pôle emploi Grand-Est a répondu à la mesure supplémentaire d'instruction.

Par une lettre du 23 janvier 2025, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur les moyens relevés d'office suivants :

- l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle le directeur territorial de Pôle emploi des Vosges a implicitement refusé de communiquer les motifs du rejet tacite de sa demande de conventionnement au titre du parcours emploi compétences, cette décision étant insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;
- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision verbale du 21 septembre 2021 de Pôle emploi (les conclusions contestant une décision implicite de rejet de la demande de conventionnement au titre du parcours emploi compétences doivent être regardées comme dirigées contre la décision du 21 septembre 2021). Le tribunal est susceptible de relever que ces conclusions ont perdu leur objet dès lors que ce refus verbal a été implicitement mais nécessairement retiré par la décision du préfet des Vosges du 30 septembre 2021, qui n'a pas fait l'objet d'un recours contentieux.

Le 29 janvier 2025, le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles a présenté des observations à ce moyen relevé d'office qui ont été communiquées.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Philis,
- les conclusions de Mme Cabecas, rapporteure publique,
- et les observations de Me Vitour, représentant le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles.

France travail Grand-Est et la préfète des Vosges n'étaient ni présents, ni représentés.

Considérant ce qui suit :

1. L'association le Centre d'activités sociales, familiales et culturelles (CASFC) a adressé, en août 2021, à l'agence Pôle emploi d'Epinal-Voivre, une demande d'aide à l'embauche de cinq salariés au titre de contrats d'accompagnement dans l'emploi. Par les présentes requêtes n° 2201895 et n° 2203158, qu'il convient de joindre pour qu'il y soit statué par un même jugement, le CASFC demande au tribunal d'annuler la décision du 13 janvier 2022 du préfet des Vosges, la décision implicite portant refus de communiquer les motifs du rejet tacite de sa demande de conventionnement au titre du parcours emploi compétences, ainsi que la décision implicite de rejet de cette demande émanant de Pôle Emploi.

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes de l'article L. 5134-19-1 du code du travail : « *Le contrat unique d'insertion est un contrat de travail conclu entre un employeur et un salarié dans les conditions prévues à la sous-section 3 des sections 2 et 5 du présent chapitre, au titre duquel est attribuée une aide à l'insertion professionnelle dans les conditions prévues à la sous-section 2 des mêmes sections 2 et 5. La décision d'attribution de cette aide est prise par : / 1° Soit, pour le compte de l'Etat, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 5312-1 du même code dans sa version alors applicable : « *Pôle emploi est une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (...)* ». Aux termes de l'article R. 5134-14 de ce code dans sa version alors applicable : « *Pôle emploi (...) [peut] attribuer pour le compte de l'Etat des aides à l'insertion professionnelle en application de l'article L. 5134-19-1, dans le cadre des missions d'insertion professionnelle que l'Etat leur confie par une convention ou par un marché et dans la limite de l'enveloppe financière qu'il notifie annuellement (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier qu'au cours du mois d'août 2021, le CASFC a adressé des demandes en vue de bénéficier de l'aide à l'insertion professionnelle à Pôle emploi, organisme chargé de décider, pour le compte de l'Etat, de l'attribution de cette aide dans les conditions prévues par les dispositions précitées, de sorte que ces demandes doivent être regardées comme adressées à l'Etat. Par un message téléphonique du 21 septembre 2021, Pôle emploi, agissant pour le compte de l'Etat, a refusé de faire droit à la demande du CASFC faute d'enveloppe financière suffisante. Dans l'instance n° 2203158, l'association requérante doit dès lors être regardée comme sollicitant, non pas l'annulation d'une décision implicite portant refus de subventionnement au titre des dispositions de l'article L. 5134-19-1 du code du travail, mais celle de la décision verbale portant rejet de sa demande.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision verbale du 21 septembre 2021 :

4. Par une décision du 30 septembre 2021, le préfet des Vosges a décidé de rouvrir l'instruction de la demande du CASFC et a sollicité une pièce complémentaire à cette fin. Ainsi, le préfet des Vosges a implicitement mais nécessairement retiré, par une décision devenue définitive, le refus verbal du 21 septembre 2021 d'attribuer l'aide sollicitée par le CASFC sur le fondement des dispositions précitées au point 2. Ce retrait, qui avait fait l'objet d'un recours administratif, n'a pas fait l'objet d'un recours contentieux et est devenu définitif en cours d'instance. Dans ces conditions, les conclusions tendant à son annulation sont devenues sans objet. Par suite, il n'y a pas lieu d'y statuer. Doivent être rejetées par voie de conséquence les conclusions à fin d'injonction sous astreinte présentées par le CASFC dans l'instance n° 2203158.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite portant refus de communiquer les motifs d'un rejet tacite de la demande du CASFC :

5. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur une demande de communication des motifs d'une décision implicite de rejet n'a pas pour effet de faire naître une nouvelle décision implicite de rejet détachable de la première et pouvant faire elle-même l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ce silence permet seulement à l'intéressé de se pourvoir sans condition de délai contre la décision implicite initiale qui, en l'absence de communication des motifs, se trouve entachée d'illégalité. Par suite, ainsi qu'en ont été informées les parties, les conclusions tendant à l'annulation de la décision du directeur territorial de Pôle emploi des Vosges portant refus implicite de communiquer les motifs d'un prétendu rejet tacite de la demande de conventionnement au titre du parcours emploi compétences, laquelle est insusceptible de recours, doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 13 janvier 2022 :

6. Aux termes de l'article L. 5134-19-13 du code du travail : « *Le contrat unique d'insertion prend la forme : / 1° Pour les employeurs du secteur non marchand mentionnés à l'article L. 5134-21, du contrat d'accompagnement dans l'emploi défini par la section 2 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 5134-21 du même code : « *Les aides à l'insertion professionnelle au titre d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi peuvent être accordées aux employeurs suivants : / (...)* 3° *Les organismes de droit privé à but non lucratif ; / (...)* ».

7. Par un courrier du 13 janvier 2022, le préfet des Vosges rappelle les termes d'un précédent courrier, ayant sollicité un rescrit fiscal pour s'assurer de la situation du CASFC en 2021. Tirant les conséquences du défaut de transmission de ce document, sans inviter à nouveau l'association à le produire, cette lettre du 13 janvier 2022 conclut que l'association n'est plus conventionnée en tant qu'atelier chantier d'insertion et ne peut plus embaucher sous forme de contrat à durée déterminée d'insertion. Ce courrier ne peut dès lors, contrairement à ce que soutient le préfet, être regardé comme une demande d'information nécessaire, mais comme portant rejet de la demande de conventionnement du CASFC, au titre de laquelle peut être attribuée l'aide à l'insertion professionnelle, au motif que l'association n'a pas produit un rescrit fiscal.

8. Il résulte toutefois des dispositions précitées que la justification de l'absence de but lucratif de l'organisme de droit privé qui peut bénéficier de l'aide à l'insertion professionnelle n'est pas subordonnée à la production de cette pièce. De plus, aucune autre disposition législative ou réglementaire n'impose cette production. Par suite, le CASFC est fondé à soutenir que le préfet des Vosges a commis une erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que le CASFC est fondé à demander l'annulation de la décision du 13 janvier 2022.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte présentées dans l'instance n° 2201895 :

10. Eu égard au motif d'annulation retenu, et après examen de l'ensemble des moyens de la requête, le présent jugement implique seulement qu'il soit enjoint à la préfète des Vosges de réexaminer la demande du CASFC dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

11. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le CASFC et non compris dans les dépens, au titre de l'instance n° 2201895.

12. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans l'instance n° 2203158, la partie perdante, la somme que le CASFC demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision verbale du 21 septembre 2021.

Article 2 : La décision du 13 janvier 2022 du préfet des Vosges est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à la préfète des Vosges de réexaminer la demande du Centre d'activités sociales, familiales et culturelles dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : L'Etat versera au Centre d'activités sociales, familiales et culturelles une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes n° 2201895 et n° 2203158 est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié au Centre d'activités sociales, familiales et culturelles et à la ministre chargée du travail et de l'emploi.

Copie en sera adressée, pour information, à la préfète des Vosges et à France travail Grand-Est.

Délibéré après l'audience publique du 30 janvier 2025 à laquelle siégeaient :

Mme Samson-Dye, présidente,
M. Bastian, conseiller,
Mme Philis, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 février 2025.

La rapporteure,

L. Philis

La présidente,

A. Samson-Dye

La greffière,

L. Bourger

La République mande et ordonne à la ministre chargée du travail et de l'emploi en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,



