

N° 06323

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ ESPACE BUREAUTIQUE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Arsène Ibo
Rapporteur

M. Jean-Paul Briseul
Commissaire du gouvernement

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Audience du 31 mai 2007
Lecture du 28 juin 2007

C+

Vu la requête, enregistrée le 12 octobre 2006, présentée pour la SOCIÉTÉ ESPACE BUREAUTIQUE, dont le siège est (...), par la société Juriscal ; la SOCIÉTÉ ESPACE BUREAUTIQUE demande au tribunal :

1°) d'annuler les pénalités qui ont été mises à sa charge pour dépôt tardif de la déclaration d'emploi des travailleurs handicapés pour l'année 2005 et ce, pour un montant final de 425 312 francs CFP, suivant les deux décisions rendues par la direction du travail les 12 juillet et 25 septembre 2006 ;

2°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie la somme de 150 000 francs CFP sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

la SOCIÉTÉ ESPACE BUREAUTIQUE soutient qu'elle a été rendue destinataire d'un avis de sommes à payer pour un montant de 850 624 francs CFP à titre de pénalités pour dépôt tardif de la déclaration d'emploi des travailleurs handicapés pour l'année 2005 suivant les termes d'une décision administrative du 12 juillet 2006 ; qu'elle n'a pas eu connaissance de documents qui lui ont été adressés les 9 janvier et 18 avril 2006 par la direction du travail et qui étaient relatifs à la déclaration d'emploi des travailleurs handicapés ; que si elle a régularisé sa situation en communiquant la déclaration elle a contesté les pénalités dont elle a fait l'objet ; que la direction du travail n'a admis sa réclamation que partiellement en ramenant les pénalités à la somme de 425 312 francs CFP ; qu'elle entend obtenir l'annulation pure et simple de ces pénalités ; que la sanction administrative qui lui a été ainsi infligée ne respecte pas les principes de nécessité, de proportionnalité et des droits de la défense ; qu'en effet la sanction visée à l'article 14 de la délibération n° 206 du 23 juillet 1991 vise à réprimer de la même manière le dépôt tardif de la déclaration d'emploi des travailleurs handicapés et le refus d'emploi d'une personne handicapée qui serait proposée par le service spécialisés de l'Agence pour l'emploi ;

que ces deux comportements sont totalement étrangers l'un de l'autre ; qu'ainsi la sanction prévue aux fins de réprimer les dépôts tardifs de déclaration semble totalement disproportionnée et illégale ; que par ailleurs compte tenu des modalités de calcul de la sanction prévue par l'article 14 de la délibération du 23 juillet 1991, cette amende ne vise que le non emploi de personnes handicapées et non le dépôt tardif de déclaration ; que la sanction de ce de dernier manquement serait indirecte et non strictement définie par l'article 14 et contreviendrait au principe de légalité des infractions et ne permettrait pas aux administrés de présenter leur défense sur cette priorité d'emplois ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 21 décembre 2006, présenté par la Nouvelle-Calédonie, représentée par la présidente du gouvernement de Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête ;

elle soutient à titre principal que la requête est irrecevable ; qu'en effet les documents signés les 12 juillet et 25 septembre 2006 ne sont que des documents préparatoires et ne peuvent servir de fondement au paiement de la pénalité administrative ; que seul le recours contre l'état exécutoire permet de contester la sanction administrative infligée ; que l'état des sommes dues ne constitue pas un titre exécutoire susceptible de recours contentieux ; qu'à titre subsidiaire la sanction administrative est légale ; que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour fixer les pénalités administratives sanctionnant les infractions aux règles qu'elle édicte ; que s'agissant de la légalité de la sanction, le Tribunal a jugé légale cette sanction ; que pour connaître les chiffres d'emploi de travailleurs handicapés nécessaires à toute réforme il a été institué une obligation de déclaration de travailleurs handicapés ; que compte tenu de l'importance de cette déclaration la Nouvelle-Calédonie a assorti son omission d'une pénalité suffisante pour être dissuasive ; que cette pénalité qui est fonction de la taille de l'entreprise n'est pas disproportionnée au but poursuivi ; que l'article 14 de la délibération en cause vise sans ambiguïté une absence d'information et non le défaut d'emploi d'une personne handicapée ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 16 février 2007, présenté pour la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE qui persiste dans ses conclusions initiales et ce par les mêmes moyens ; elle demande en outre l'annulation du titre exécutoire émis à son encontre le 10 octobre 2006 ;

elle soutient en outre qu'elle verse aux débats le titre exécutoire qui lui a été remis le 6 novembre 2006 ; que sa requête est donc recevable ; que sur le fond, la Nouvelle-Calédonie assimile le non respect de l'obligation d'embauche de salariés handicapés au dépôt tardif de la déclaration prévue par la délibération du 23 juillet 1991 ; qu'il s'agit en l'espèce d'un dépôt tardif du à des problèmes d'organisation ; que la société se voit sanctionner non pour dépôt tardif, mais pour non emploi de salariés handicapés ;

Vu la lettre en date du 16 mai 2007, informant les parties, en applications de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen d'ordre public ;

Vu enregistré le 25 mai 2007, le mémoire présenté par la Nouvelle-Calédonie après la communication du moyen susceptible d'être relevé d'office par le tribunal ;

La Nouvelle-Calédonie persiste dans ses conclusions initiales par les mêmes motifs ; elle soutient en outre qu'elle conteste la possibilité pour le tribunal de soulever un moyen d'office tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi ; qu'en effet la délibération en cause est bien en vigueur ; que la société fait partie des entreprises soumises à l'obligation de priorité d'emploi des handicapés ; que s'il devait être procédé par le juge à un examen approfondi de la qualification entre absence de déclaration et déclaration tardive, un tel examen relèverait du contrôle de la qualification juridique des faits et non de la méconnaissance du champ d'application de la loi ; que l'hypothèse dans laquelle l'article 14 de la délibération n° 206 serait illégal car contraire à une norme juridique n'est pas envisageable ;

Vu enregistré le 26 mai 2007, le mémoire présenté pour la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE qui persiste dans ses conclusions initiales par les mêmes moyens ;

Elle soutient en outre que l'article 14 de la déclaration n° 206 en cause, vise à sanctionner l'absence de déclaration annuelle et non la déclaration tardive ; que le service a procédé à une qualification juridique erronée des faits ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la nouvelle Calédonie ;

Vu la loi du pays n° 2006-10 du 22 septembre 2006 et notamment son article 6 ;

Vu l'ordonnance modifiée n° 85-1181 du 13 novembre 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et du tribunal du travail en Nouvelle Calédonie ;

Vu la délibération du congrès du territoire n° 206 du 23 juillet 1991, relative aux modalités d'emplois des handicapés ;

Vu l'arrêté du haut-commissaire de la République n° 6435-T du 17 octobre 1991 fixant le pourcentage d'emploi que les employeurs sont tenus de réserver en priorité à des personnes handicapées ;

Vu le code de justice administrative dans sa version en vigueur en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 31 mai 2007,

- le rapport de M. Arène Ibo, premier conseiller ;

- les observations de Me Loste, avocat de la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE, et de M. Latouche, représentant l'Etat ;

- et les conclusions de M. Jean-Paul Briseul, commissaire du gouvernement ;

Sur la recevabilité :

Considérant qu'il résulte des pièces versées au dossier que le directeur du travail et de l'emploi de la Nouvelle-Calédonie a, par la décision du 25 septembre 2006, ramené à 425 312 francs CFP le montant des pénalités pour défaut de déclaration d'emploi des travailleurs

handicapés pour l'année 2005 qu'il avait infligées initialement à la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE pour un montant de 850 624 francs CFP par une décision du 12 juillet 2006 ; que la décision du 25 septembre 2006 qui fait grief à la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE est susceptible de faire l'objet d'une demande d'annulation ; que la fin de non recevoir opposée par l'administration en ce qui concerne cette décision, doit être écartée ;

Sur le fond :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 55 de l'ordonnance susvisée du 13 novembre 1985 : « Une priorité d'emploi est réservée aux handicapés à concurrence d'un pourcentage fixé par un arrêté du haut-commissaire dans la limite de 5 % et selon des modalités fixées par le congrès du territoire » ; que, le pourcentage a été fixé à 5 % par arrêté du haut-commissaire de la République du 17 octobre 1991 ; qu'aux termes de l'article 9 de la délibération susvisée n° 206 du 23 juillet 1991 relative aux modalités d'emploi des handicapés : « Afin de favoriser au mieux l'insertion des personnes reconnues handicapées par la CORH, les employeurs assujettis à la priorité d'emploi doivent adresser au chef du service de l'inspection du travail et au directeur de l'agence pour l'emploi au plus tard le 15 février de chaque année, une déclaration selon modèle joint en annexe, comprenant :

- 1) les postes habituels de l'entreprise par grande catégorie de personnel,
- 2) L'effectif correspondant à fin décembre de l'année précédant la déclaration par grande catégorie de personnel,
- 3) Le nombre des emplois pouvant être tenus par des personnes handicapées pouvant travailler en milieu ordinaire de travail,
- 4) leur situation au regard de l'obligation de priorité d'emploi prise en application de l'article 55 de l'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985. » ; qu'aux termes de l'article 11 de la délibération susvisée : « Dans le cadre de la mission qui lui est impartie, le service spécialisé de l'Agence pour l'emploi effectue toutes les opérations de prospection nécessaires au placement des personnes handicapées.

Si le nombre de personnes handicapées occupées dans l'entreprise est inférieur à celui qui devrait normalement occuper l'entreprise, l'employeur est tenu à compétence égale et en cas de vacances ou de création de poste, d'accepter prioritairement une des personnes que lui propose le service spécialisé de l'Agence pour l'emploi ; qu'enfin aux termes de l'article 14 de la même délibération dans sa version applicable à l'espèce, antérieure à la loi du pays n°2006-10 du 22 septembre 2006 : « Les employeurs qui, après mise en demeure, ne satisfont pas à l'obligation de déclaration annuelle ou qui refusent une personne handicapée proposée par le service spécialisé de l'agence pour l'emploi dans les conditions définies à l'article 11, sont astreints à titre de pénalité au versement d'une somme annuelle dont le montant est égal à 625 fois le salaire horaire minimum garanti par bénéficiaire non employé, le taux applicable étant celui du mois où l'infraction a été constatée par le service de l'inspection du travail. » ;

Considérant que si les dispositions précitées de l'article 14 de la délibération du 23 juillet 1991 dans sa version applicable à l'espèce, antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du pays précitée, permettent d'infliger une pénalité à un employeur assujetti à la priorité d'emploi des handicapés prévue à l'article 55 de l'ordonnance susvisée du 13 novembre 1985 qui ne se

conforme pas à l'obligation d'emploi d'une personne qui serait proposée par le service spécialisé de l'Agence pour l'emploi dans les conditions définies par ledit article, elles ne sauraient être étendues à la méconnaissance par les employeurs de leurs obligations déclaratives que pour autant que les intéressés s'abstiendraient de toute déclaration ; que ces dispositions n'ont, par suite pu légalement pour effet d'étendre le champ d'application de la pénalité en cause au cas où un employeur aurait souscrit la déclaration annuelle lui incombant sans respecter la date de dépôt mentionnée à l'article 9 de la délibération susvisée du 23 juillet 1991 ;

Considérant qu'il est constant que la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE qui était soumise à l'obligation de priorité d'emploi des handicapés compte tenu de son effectif moyen au 31 décembre 2005 qui était supérieur à 20, a fait parvenir sa déclaration annuelle à la direction du travail et de l'emploi le 22 septembre 2006 ; qu'ainsi, si la société a fait parvenir sa déclaration annuelle postérieurement à la date prévue par l'article 9 de la délibération susvisée du 23 juillet 1991, elle ne se trouvait pas dans la situation de défaut de toute déclaration ; que par conséquent l'administration ne pouvait l'assimiler aux employeurs qui refusent d'employer une personne handicapée proposée par le service spécialisée de l'Agence pour l'emploi dans les conditions prévues à l'article 14 de la délibération dont s'agit ; qu'en infligeant par le titre exécutoire contesté, la pénalité d'un montant de 425 312 francs CFP à la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE au motif de la tardiveté de sa déclaration annuelle 2005 des travailleurs handicapés, la Nouvelle-Calédonie a méconnu la portée de l'article 14 de la délibération en cause ; qu'en conséquence la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE est fondée à demander l'annulation du titre exécutoire émis le 10 octobre 2006 pour le recouvrement de cette somme, ainsi que la décision du 25 septembre 2006 par laquelle le directeur du travail et de l'emploi a décidé d'arrêter le montant des pénalités qui lui ont été infligées à la somme précitée ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de condamner l'Etat à verser à la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE la somme de 70 000 francs CFP au titre des frais irrépétibles ;

D E C I D E :

Article 1er : La décision du directeur du travail et de l'emploi de la Nouvelle-Calédonie du 25 septembre 2006 fixant le montant de la pénalité infligée à la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE pour défaut de déclaration d'emploi des travailleurs handicapés de 2005 et le titre exécutoire correspondant en date du 10 octobre 2006 sont annulés.

Article 2 : La Nouvelle-Calédonie versera la somme de soixante dix mille francs CFP (70 000) à la SOCIETE ESPACE BUREAUTIQUE en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.