

CAA de NANTES, 6ème chambre, 12/11/2020, 19NT00622, Inédit au recueil Lebon

Santé et PNCVT

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	12/11/2020
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Nantes
Formation	6ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042528603

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : L'association Fongecif Centre-Val de Loire a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler la décision du 21 février 2017 par laquelle le préfet de la région Centre-Val de Loire a mis à sa charge l'obligation de reverser au Trésor public la somme de 273 298,29 euros.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] somme en litige de 73 298,20 euros correspondant à des dépenses d'actions de formation, le préfet a estimé que les dépenses en cause relatives à des actions de médecine traditionnelle chinoise, de réflexologie [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Fongecif Centre-Val de Loire a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler la décision du 21 février 2017 par laquelle le préfet de la région Centre-Val de Loire a mis à sa charge l'obligation de reverser au Trésor public la somme de 273 298,29 euros.

Par un jugement n° 1701392 du 6 décembre 2018, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté la demande de la société.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 11 février 2019, L'association Fongecif Centre-Val de Loire, représentée par Me A..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif d'Orléans du 6 décembre 2018 ;

2°) d'annuler la décision du 21 février 2017 du préfet de la région Centre-Val de Loire mettant à sa charge l'obligation de reverser au Trésor public la somme totale de 273 298,29 euros, correspondant, d'autre part, aux sommes de 66 894,55 euros et 120 892,35 euros au titre des versements effectués en 2012 et 2013 pour rémunérer les missions et services de gestion paritaire accomplis pour ces années par les organisations signataires de son accord constitutif et, d'autre part, à la somme de 85 511,39 euros au titre des actions de formation prises en charge dans le cadre du CIF ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Elle soutient que :

- le préfet a commis une erreur de droit en ordonnant le versement de la somme de 187 786,90 euros correspondant à des frais de gestion paritaire dont l'effectivité n'aurait pas été établie, dès lors que ces frais de gestion ont été versés conformément aux règles légales et conventionnelles qui régissent le remboursement des frais de gestion paritaire ; les décaissements opérés par elle au titre des frais de gestion paritaire sont conformes aux règles légales ; le compte rendu annuel d'exécution des actions prévus à l'article R.6332-35 du code du travail est la seule pièce qu'un

organisme collecteur peut exiger de l'organisation syndicale pour justifier des missions accomplies ; c'est donc à tort que le préfet a exigé des justificatifs non prévus par le code du travail ;

- les actions de formation rejetées qui relèvent de la pratique des professions médicales ou paramédicales entrent dans le champ de la formation professionnelle continue ; en effet, elles correspondent à la définition légale qui repose sur un critère de fond relatif au champ de la formation professionnelle continue et sur un critère de forme portant sur les modalités de réalisation des actions en cause ; le préfet a, en effet, procédé à l'exclusion a priori du champ de la formation professionnelle continue des actions mise en cause alors que l'autorité administrative devait apprécier la conformité de leur finalité au regard de cette définition légale. Les rejets ont été prononcés sur la base du délit d'exercice illégal de la médecine, c'est-à-dire sur la base d'un élément qui ne relève pas des critères légaux de la définition de l'action de formation professionnelles continue ;

- s'agissant de l'action de négociateur immobilier, l'autorité administrative a rejeté sans fondement légal la prise en charge de la formation visant à l'obtention du certificat de qualification professionnelle de négociateur immobilier dispensé par l'organisme Alteractive formation pour un montant de 12 213,19 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 avril 2019, la ministre du travail conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens présentés par l'association Fongecif Centre-Val de Loire ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- le code de la santé publique ;
- 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 M. Coiffet, président-assesseur,

- et les conclusions de M. Lemoine, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. L'association Fonds de gestion du congé individuel de formation (Fongecif) du Centre-Val de Loire, devenue l'association "Transitions Pro Centre Val-de-Loire", est un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) au titre du congé individuel de formation, du bilan de compétence, du congé pour validation des acquis de l'expérience (VAE) et de la formation hors temps de travail. Elle a, en application des dispositions de l'article L. 6361-2 du code du travail, fait l'objet d'une vérification administrative et financière de ses activités de formation professionnelle continue au titre des exercices comptables clos au 31 décembre 2012 et 31 décembre 2013. Le rapport établi le 25 septembre 2015 à l'issue de ce contrôle concluait au reversement au Trésor public d'une somme totale de 273 289,29 euros. A la suite des observations présentées par l'association Fongecif, le préfet de la région Centre-Val de Loire a, le 27 octobre 2016, confirmé le montant des sommes à reverser. Le Fongecif a alors formé contre cette décision le recours administratif préalable prévu par l'article R. 6362-6 du code du travail. Par une décision du 21 février 2017, remplaçant la décision du 27 octobre 2016, l'autorité préfectorale a rejeté le recours administratif et ordonné au Fongecif du Centre-Val de Loire de verser au Trésor public, d'une part, les sommes de 66 894,55 euros et 120 892,35 euros correspondant à la participation aux frais de gestion paritaire versée aux organisations syndicales pour les années 2012 et 2013 et, d'autre part, la somme de 85 511,39 euros correspondant à des dépenses d'actions de formation.

2. L'association Fonds de gestion du congé individuel de formation (Fongecif) a, le 20 avril 2017, saisi le tribunal administratif d'Orléans, d'une demande tendant à l'annulation de cette décision. Par un jugement du 6 décembre 2018, cette juridiction a rejeté sa demande. L'association relève appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la participation aux frais de gestion paritaire :

3. D'une part, aux termes de l'article R. 6332-43 du code de travail dans sa rédaction applicable au litige : " Les organismes collecteurs paritaires agréés peuvent rémunérer les missions et services qui sont effectivement accomplis, en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue, par les organisations signataires des accords portant constitution de ces

organismes. / Les sommes consacrées à cette rémunération ne peuvent excéder 0,75 % du montant des sommes collectées par ces organismes au titre des agréments qui leur ont été accordés. " et selon l'article R. 6332-44 : " Les missions et services mentionnés à l'article R. 6332-43 concernent les domaines suivants : / 1° Prévision des besoins en compétences et en formation ; / 2° Définition des règles qui permettent de déterminer les actions donnant lieu à intervention des organismes et la répartition des ressources entre ces interventions ; / 3° Promotion de la formation professionnelle auprès des entreprises ; / 4° Surveillance du fonctionnement des organismes collecteurs paritaires, notamment de la bonne utilisation des fonds. ". L'article R. 6332-45 du même code précise, par ailleurs, que " L'emploi des sommes définies à l'article R. 6332-43 fait l'objet de contrôles réalisés dans les conditions fixées au chapitre II du titre VI. / Lorsqu'il est constaté que les emplois de fonds ne sont pas justifiés ou ne répondent pas aux finalités et règles énoncées aux articles R. 6332-43 et R. 6332-44, ils donnent lieu à un reversement de même montant par l'organisme collecteur paritaire agréé au Trésor public. ".

4. D'autre part, et relativement aux opérations de contrôle qui peuvent être opérées, l'article L. 6361-2 du code du travail précise quant à lui : " L'Etat exerce un contrôle administratif et financier sur : / 1° Les activités en matière de formation professionnelle continue conduites par : / a) Les organismes collecteurs paritaires agréés ; (...) ". L'article L. 6362-5 prévoit que " Les organismes mentionnés à l'article L. 6361-2 sont tenus, à l'égard des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 6361-5 : / 1° De présenter les documents et pièces établissant l'origine des produits et des fonds reçus ainsi que la nature et la réalité des dépenses exposées pour l'exercice des activités conduites en matière de formation professionnelle continue ; / 2° De justifier le rattachement et le bien-fondé de ces dépenses à leurs activités ainsi que la conformité de l'utilisation des fonds aux dispositions légales régissant ces activités. / A défaut de remplir ces conditions, les organismes font, pour les dépenses considérées, l'objet de la décision de rejet prévue à l'article L. 6362-10. ".

5. Il est constant que l'association Fongecif a, en 2012 et 2013, opéré des décaissements et versé aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs les sommes de 66 894,55 euros et 120 892,35 euros au titre de la rémunération des missions et services de gestion paritaire accomplis pour ces années par les organisations signataires de son accord constitutif. Pour prononcer, par la décision contestée du 21 février 2017 et, en application de l'article R. 6332-45 du code du travail,

le reversement au Trésor public des sommes en cause, le préfet a estimé qu'elles n'étaient pas précisément et suffisamment justifiées, le Fongecif ayant validé les dépenses présentées par les organisations syndicales sur le fondement d'une simple attestation annuelle. Le préfet de la région Centre-Val de Loire a également relevé que la répartition était forfaitaire, sur la base d'une clef de répartition préétablie.

6. Il résulte, tout d'abord, clairement de la combinaison des dispositions rappelées aux points 3 et 4 que, à l'occasion du contrôle de l'emploi des sommes versées aux organisations syndicales et patronales par les organismes collecteurs paritaires agréés, ces organismes sont tenus de présenter aux autorités de contrôle tout document ou pièce permettant de justifier de la réalité et du bien-fondé des frais exposés par les organisations syndicales et patronales. Ainsi, la charge de justifier auprès des agents qui ont effectué le contrôle administratif et financier de l'association Fongecif, tant de " la réalité des dépenses que du rattachement et du bien fondé de celles-ci ", comme le prescrivent les dispositions du 1° et du 2° de l'article L. 6362-5 du code du travail, incombait à l'organisme paritaire agréé.

7. Ensuite, aux termes de l'article 6332-35 du code du travail : " Un compte rendu annuel d'exécution des actions entreprises par les organisations signataires des accords au titre de l'article R. 6332-43 est joint à l'état statistique et financier prévu à l'article R. 6332-30 " et selon cet article R. 6332-30 : " L'organisme collecteur paritaire agréé transmet chaque année, avant le 31 mai suivant l'année civile considérée, au ministre chargé de la formation professionnelle ou, lorsque l'agrément est régional, au préfet de région, un état, dont le modèle est fixé par le ministre chargé de la formation professionnelle. Ce modèle précise ceux des renseignements statistiques et financiers qui peuvent être rendus publics par le ministre chargé de la formation professionnelle. Le commissaire aux comptes de l'organisme atteste de la réalité et de l'exactitude des renseignements financiers. ".

8. Pour justifier que les sommes décaissées de 66 894,55 euros et 120 892,35 euros ont été versées en contrepartie des services accomplis par les organisations syndicales et patronales dans le cadre de la gestion paritaire du fonds, le Fongecif a présenté à l'administration des attestations émanant des différentes organisations syndicales de salariés et d'employeurs et se prévaut des comptes rendus annuels des actions entreprises par ces organisations, dont elle rappelle que le modèle est "

le fruit d'une position commune des organisations syndicales validée par le ministère du travail ". Le Fongecif fait valoir également qu'il ne saurait exiger d'autres pièces des organisations syndicales sauf à s'immiscer dans la gestion de ces organisations en méconnaissance du principe d'indépendance.

9. Toutefois, d'une part, les attestations en cause, qui se bornent à reprendre la typologie prévue à l'article R. 6332-44 du code du travail alors en vigueur s'agissant des missions pouvant donner lieu à prise en charge par le Fongecif, qui ont été jointes aux états statistiques et financiers des années vérifiées et ne sont accompagnées d'aucun autre élément, ne constituent pas des justificatifs suffisants, au sens de l'article L. 6362-5 du code du travail, pour établir que les coûts qui y sont mentionnés correspondraient à des dépenses effectivement exposées et à des missions et services également effectivement réalisés. D'autre part, si les comptes rendus annuels des actions entreprises par les organisations syndicales sont des éléments d'information qui, doivent au demeurant être nécessairement transmis à l'administration pour satisfaire à l'obligation de transmission des informations financières et statistiques prévue aux articles R. 6332-30 et R. 6332-35 du code du travail, cités plus haut, ils ne sauraient non plus être regardés comme suffisants pour justifier à eux seuls, dans le cadre du contrôle administratif et financiers prévu à l'article R. 6332-45 du même code, de la réalité et du bien-fondé des sommes versées par le Fongecif. Ces comptes rendus ne dispensaient pas, en effet, cet organisme de justifier par des éléments probants comme il a été rappelé au point 6, éléments qu'il lui était loisible de recueillir, de la réalité et du bien-fondé des dépenses engagées et correspondant à des frais de gestion paritaire. La circonstance avancée par l'association requérante qu'elle ne saurait demander aux organisations syndicales signataires d'autres justificatifs que ces comptes rendus pour attester de l'effectivité des missions accomplies demeure, à cet égard, sans incidence sur l'obligation lui incombant en tant qu'organisme paritaire agréé, et qui a été rappelée au point 6 de justifier tant de la réalité des dépenses que du rattachement et du bien fondé de celles-ci, comme le prescrivent les dispositions du 1° et du 2° de l'article L. 6362-5 du code du travail.

10. Enfin, si l'association requérante conteste en appel le fait, rappelé dans les motifs de la décision préfectorale contestée, qu'il a en réalité été procédé au versement des sommes litigieuses aux organisations syndicales suivant une clé de répartition préétablie, sans contrôle préalable de

l'effectivité des missions et services prétendument accomplis, il résulte des propres écritures du Fongecif - en pages 12 et 13 de sa réclamation préalable du 22 décembre 2016- que l'association a indiqué clairement que " le plafond global de 0,75 % a fait l'objet d'un sous-plafond pour chaque organisation signataire lequel était calqué sur la clé de répartition de la subvention Fongefor qui avait été retenue par les partenaires sociaux ".

11. Il résulte de ce qui a été dit aux point 6, 9 et 10 que l'association Fongecif du Centre-Val de Loire, qui n'a pas justifié des frais de gestion paritaire engagés, n'est pas fondée à soutenir que le préfet aurait commis une erreur d'appréciation ou fait une inexacte application des dispositions de l'article R. 6332-43 du code du travail en lui demandant le versement au Trésor public d'une somme totale d'un montant égal aux dépenses considérées.

En ce qui concerne les actions relevant de la pratique de professions médicales règlementées :

12. Aux termes de l'article L. 6313-1 du code du travail dans sa version applicable au litige : " Les actions de formation qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue sont : / 1° Les actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle ; / 2° Les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés ; / 3° Les actions de promotion professionnelle ; / 4° Les actions de prévention ; / 5° Les actions de conversion ; / 6° Les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ; (...) ".

13. Pour prononcer, par la décision contestée du 21 février 2017 et en application de l'article R. 6332-45 du code du travail, le reversement au Trésor public de la somme en litige de 73 298,20 euros correspondant à des dépenses d'actions de formation, le préfet a estimé que les dépenses en cause relatives à des actions de médecine traditionnelle chinoise, de réflexologie plantaire, de shiatsu, de somato-psychologie et autres médecines douces exposées par le Fongecif en 2012 et 2013 " ne pouvaient être regardées comme entrant dans le champ de la formation professionnelle continue tel que défini par les articles L. 6313-1 et suivants du code du travail ". L'autorité préfectorale a notamment relevé que les prestations en cause " visaient des bénéficiaires dépourvus de prérequis médicaux ou paramédicaux aux fins de leur permettre l'exercice d'activités ainsi passibles de l'incrimination d'exercice illégal d'une profession de santé réglementée ".

14. En premier lieu, il ressort tout d'abord des pièces du dossier, ce que confirment d'ailleurs très

clairement les motifs de la décision administrative contestée du 21 février 2017, que les agents de l'administration qui ont procédé au contrôle administratif et financier de l'activité du Fongecif du Centre-Val de Loire sur les exercices 2012 et 2013, ont analysé avec une très grande précision les différents programmes proposés selon la nature des prestations données, les attestations fournies ainsi que la qualité, le cursus voire la carrière des différents bénéficiaires afin de s'assurer que la prestation servie revêtait pour les intéressés un caractère professionnalisant permettant de l'inscrire dans le champ de l'article L. 6313-1 du code du travail et de la rendre éligible au titre de la formation professionnelle continue. L'administration a également répondu précisément aux différentes observations et objections formulées par le Fongecif à la suite de la notification du rapport de contrôle. Dans ces conditions, le Fongecif ne saurait sérieusement soutenir que l'autorité administrative aurait procédé " à l'exclusion a priori du champ de la formation professionnelle continue des actions mise en cause sans apprécier la conformité de leur finalité au regard de la définition légale des actions relevant du champ de la formation professionnelle continue ".

15. En deuxième lieu, il ressort également des pièces du dossier, en particulier de l'examen du contenu des programmes des formations litigieuses, que les prestations et actions mises en cause portent sur l'acquisition de connaissances et de pratiques thérapeutiques visant l'établissement d'un diagnostic et le traitement de maladies. Il est constant, par ailleurs, que les stagiaires qui ont bénéficié de ces formations étaient dépourvus de titres ou de diplômes reconnus en matières paramédicales ou médicales. Il découle de ces constatations, d'une part, que les bénéficiaires de ces formations ne peuvent ainsi employer les compétences acquises pour accéder à un emploi ou, dans une démarche de reconversion, à une nouvelle activité professionnelle. D'autre part, ces formations ne peuvent pas davantage, pour les mêmes motifs, être regardées comme relevant de l'insertion, de la réinsertion ou de la conversion professionnelle. Elles ne peuvent non plus se rattacher au maintien dans l'emploi, ou encore au développement de compétences professionnelles au sens des dispositions des articles L. 6313-2 et suivants du code du travail.

16. Enfin, les circonstances que certaines de ces formations aient été intégrées dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou dans les fiches ROME de Pôle Emploi, qu'elles aient fait l'objet de co-financement par le FSE et FPSPP et que l'administration ait accepté

d'enregistrer la déclaration d'activité des organismes ayant dispensé ces formations, ne sont pas de nature à établir qu'elles constitueraient, par principe, des actions de formation professionnelle continue. Par suite, le préfet a pu, sans erreur d'appréciation des dispositions applicables, rejeter les dépenses relatives à ces formations au motif énoncé dans la décision contestée qu'elles ne relevaient pas du champ d'application de l'article L. 6313-1 du code du travail.

En ce qui concerne le certificat de qualification professionnelle de négociateur immobilier :

17. Aux termes de l'article L. 6314-1 du code du travail : " Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit son statut, de progresser au cours de sa vie professionnelle d'au moins un niveau en acquérant une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme : / (...) 3° Soit ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle de branche ou interbranche. ". L'article L. 6314-2 du même code dispose que : " Les certificats de qualification professionnelle sont établis par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi d'une branche professionnelle. / Ils s'appuient, d'une part, sur un référentiel d'activités qui permet d'analyser les situations de travail et d'en déduire les connaissances et les compétences nécessaires et, d'autre part, sur un référentiel de certification qui définit les modalités et les critères d'évaluation des acquis. / Les certificats de qualification professionnelle ainsi que les référentiels mentionnés à l'alinéa précédent sont transmis à la Commission nationale de la certification professionnelle. ".

18. Il résulte de l'instruction, d'une part, que le Fongecif Centre-Val-de-Loire a financé à hauteur de 12 213,19 euros une prestation délivrée par l'organisme Alteractive Formation visant à l'obtention du " certificat de qualification professionnelle (CQP) de négociateur immobilier " et, d'autre part, que ce certificat a été instauré par l'accord du 11 décembre 2002 portant création des certificats de qualification professionnelle, dont l'article 5 prévoit expressément que " tout organisme de formation qui souhaite mettre en place une formation aboutissant à la délivrance d'un CQP doit être habilité par la CEFI [Commission emploi formation immobilier] " . Il est constant que l'organisme de formation Alternative formation n'est pas habilité par la CEFI pour dispenser une telle formation. Ainsi, en l'absence d'habilitation, la formation financée par le Fongecif ne pouvait pas aboutir à la délivrance du titre recherché, à supposer même que le

programme suivi était conforme au programme du CQP défini par la branche professionnelle. Dans ces conditions, le préfet a pu, à bon droit, par la décision contestée rejeter cette dépense au motif que le Fongecif ne justifiait pas de son bien-fondé.

19. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Fongecif Centre-Val-de-Loire, devenue l'association Transitions Pro Centre Val-de-Loire, n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision préfectorale du 21 février 2017 lui ordonnant de verser au Trésor public la somme totale de 273 289,29 euros.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande l'association Fongecif Centre-Val de Loire au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'association Fongecif Centre-Val-de-Loire, devenue l'association Transitions Pro Centre Val-de-Loire, est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Transitions Pro Centre Val-de-Loire et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Délibéré après l'audience du 23 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

- M. Gaspon, président de chambre,
- M. Coiffet, président-assesseur,
- M. Pons, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 12 novembre 2020.

Le rapporteur

O. COIFFETLe président

O. GASPON

La greffière,

E. HAUBOIS

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion en ce qui la concerne, et à tous huissiers 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.

N° 19NT00622 2

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Nantes, 6ème chambre, 12 novembre 2020. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042528603>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.