

N° 450012

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DU TRAVAIL, DE
L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Brouard-Gallet
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. BD... de Montgolfier
Rapporteur public

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 8 février 2023
Décision du 21 mars 2023

Vu la procédure suivante :

Les syndicats SUD FPA Solidaires et CGT-AFPA, M. AK... O..., M. AZ... AU..., Mme AN... F..., M. AY... AM..., M. AX... AD..., M. A... AV..., M. BC... P..., Mme M... Q..., M. D... R..., Mme AA... S..., Mme AJ... T..., M. BB... BA..., Mme AS... AO..., M. AG... U..., M. AP... H..., M. AG... I..., Mme AQ... V... de Clairefontaine, M. AE... W..., Mme AI... Y..., M. AH... J..., M. AB... AF..., Mme AC... Z..., M. AL... K..., M. AB... AR..., M. AX... B..., Mme AW... N..., M. G... AT..., M. X... C... et Mme L... E... ont demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler la décision du 13 décembre 2019 par laquelle la directrice régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France a homologué le document unilatéral fixant le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi de l'unité économique et sociale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Par un jugement n° 2001959 du 23 juillet 2020, le tribunal administratif a annulé cette décision.

Par un arrêt n^{os} 20VE02478, 20VE02492 du 22 décembre 2020, la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté les appels formés contre ce jugement par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes et par la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 février, 21 mai et 27 décembre 2021 au secrétariat du contentieux du

Conseil d'Etat, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion demande au Conseil d'Etat d'annuler cet arrêt.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive CE n° 89/391 du 12 juin 1989 ;
- le code du travail ;
- la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 ;
- l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 ;
- la décision du Tribunal des conflits n° 4189 du 8 juin 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Brouard-Gallet, conseillère d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. BD... de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat du syndicat SUD FPA Solidaires, du syndicat CGT-AFPA, et des vingt-neuf autres requérants mentionnés ci-dessus.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 13 décembre 2019, la directrice régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France a homologué le document unilatéral fixant le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi de l'unité économique et sociale AFPA, constituée de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et des sociétés Accès à l'emploi et AFPA Entreprises. Par un jugement du 23 juillet 2020, le tribunal administratif de Montreuil a, sur la demande des syndicats SUD FPA Solidaires et CGT-AFPA et de vingt-neuf salariés, annulé cette décision. La ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 22 décembre 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté son appel et celui de l'AFPA.

Sur le cadre juridique :

En ce qui concerne le contrôle par l'autorité administrative des obligations de l'employeur en matière de prévention des risques pour, durant la réorganisation de l'entreprise, assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs à l'occasion de l'établissement d'un document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi :

S'agissant de l'obligation pour l'administration de procéder à un tel contrôle :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 1233-61 du code du travail : « *Dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, lorsque le projet de licenciement concerne au moins dix salariés dans une même période de trente jours, l'employeur établit et met en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi pour éviter les licenciements ou en limiter le nombre. / (...)* ». Il résulte des dispositions de l'article L. 1233-24-4 du même code dans sa version applicable au litige qu'à défaut d'accord collectif, un document élaboré par l'employeur après la dernière réunion du comité d'entreprise, désormais le comité social et économique, fixe le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi et précise les éléments prévus aux 1° à 5° de l'article L. 1233-24-2 de ce code, dans le cadre des dispositions légales et conventionnelles en vigueur. Aux termes de l'article L. 1233-57-3 du même code dans sa version applicable au litige : « (...) *l'autorité administrative homologue le document élaboré par l'employeur mentionné à l'article L. 1233-24-4, après avoir vérifié la conformité de son contenu aux dispositions législatives et aux stipulations conventionnelles relatives aux éléments mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 1233-24-2, la régularité de la procédure d'information et de consultation du comité d'entreprise et, le cas échéant, du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et de l'instance de coordination mentionnée à l'article L. 4616-1, le respect, le cas échéant, des obligations prévues aux articles L. 1233-57-9 à L. 1233-57-16, L. 1233-57-19 et L. 1233-57-20 et le respect par le plan de sauvegarde de l'emploi des articles L. 1233-61 à L. 1233-63 en fonction des critères suivants : / 1° Les moyens dont disposent l'entreprise, l'unité économique et sociale et le groupe ; / 2° Les mesures d'accompagnement prévues au regard de l'importance du projet de licenciement ; / 3° Les efforts de formation et d'adaptation tels que mentionnés aux articles L. 1233-4 et L. 6321-1. (...)* ». L'article 20 de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, applicable aux procédures de licenciement économique engagées dans les entreprises ayant déjà mis en place un comité social et économique, a substitué aux précédentes institutions représentatives du personnel le comité social et économique.

3. En outre, s'agissant de la procédure d'information et de consultation mentionnée au point précédent, il résulte des dispositions de l'article L. 1233-28 du code du travail que l'employeur qui envisage de procéder à un licenciement collectif pour motif économique d'au moins dix salariés dans une même période de trente jours doit réunir et consulter le comité social et économique. A ce titre, le I de l'article L. 1233-30 du même code, dans sa version applicable au litige, dispose, s'agissant des entreprises ou établissements qui emploient habituellement au moins cinquante salariés, que l'employeur réunit et consulte le comité d'entreprise sur « *1° L'opération projetée et ses modalités d'application, conformément à l'article L. 2323-31 ; / 2° Le projet de licenciement collectif : le nombre de suppressions d'emploi, les catégories professionnelles concernées, les critères d'ordre et le calendrier prévisionnel des licenciements, les mesures sociales d'accompagnement prévues par le plan de sauvegarde de l'emploi* » et que le comité d'entreprise tient au moins deux réunions. Le 2° du même article a été complété par l'article 20 de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la

prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, applicable aux procédures de licenciement économique engagées dans les entreprises ayant mis en place un comité social et économique, des mots : « *et, le cas échéant, les conséquences des licenciements projetés en matière de santé, de sécurité ou de conditions de travail* ». Aux termes de l'article L. 1233-31 du code du travail dans sa version applicable au litige : « *L'employeur adresse aux représentants du personnel, avec la convocation à la première réunion, tous renseignements utiles sur le projet de licenciement collectif. / Il indique : / 1° La ou les raisons économiques, financières ou techniques du projet de licenciement ; / 2° Le nombre de licenciements envisagé ; / 3° Les catégories professionnelles concernées et les critères proposés pour l'ordre des licenciements ; / 4° Le nombre de salariés, permanents ou non, employés dans l'établissement ; / 5° Le calendrier prévisionnel des licenciements ; / 6° Les mesures de nature économique envisagées* ». Un alinéa a été ajouté à cet article par l'article 20 de la même ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail aux termes duquel : « *7° Le cas échéant, les conséquences de la réorganisation en matière de santé, de sécurité ou de conditions de travail* ».

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 4121-1 du code du travail, dont la rédaction est, pour l'essentiel, issue de celle résultant de la loi du 31 décembre 1991 modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail, en l'espèce, la directive CE n° 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail : « *L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. / Ces mesures comprennent : / 1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ; / 2° Des actions d'information et de formation ; / 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. / L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes* ». En vertu de l'article L. 4121-2 du même code, l'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'article L. 4121-1 sur le fondement de principes généraux de prévention, au nombre desquels figurent, entre autres, l'évaluation des risques qui ne peuvent pas être évités, la planification de la prévention en y intégrant, notamment, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales, et la prise de mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle.

5. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il incombe à l'autorité administrative, saisie d'une demande d'homologation d'un document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi, de vérifier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, le respect, par l'employeur, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. A ce titre, il lui revient de contrôler tant la régularité de l'information et de la consultation des institutions représentatives du personnel que les mesures auxquelles l'employeur est tenu en application de l'article L. 4121-1 du code du travail au titre des modalités d'application de l'opération projetée, ce contrôle n'étant pas séparable du contrôle auquel elle est tenue en application des articles du même code cités au point 2. La juridiction administrative est seule compétente pour connaître de la contestation de la décision prise par l'autorité administrative, le juge judiciaire étant pour sa part compétent pour assurer le respect par l'employeur de son obligation de sécurité lorsque la situation à l'origine du litige est liée à la mise en œuvre du document ou de l'opération de réorganisation.

S'agissant des modalités du contrôle de l'administration :

1°) Lors de l'élaboration du plan de sauvegarde de l'emploi :

6. Aux termes de l'article L. 1233-57-5 du code du travail : « *Toute demande tendant, avant transmission de la demande de validation ou d'homologation, à ce qu'il soit enjoint à l'employeur de fournir les éléments d'information relatifs à la procédure en cours ou de se conformer à une règle de procédure prévue par les textes législatifs, les conventions collectives ou un accord collectif est adressée à l'autorité administrative. Celle-ci se prononce dans un délai de cinq jours* ». Aux termes de l'article L. 1233-57-6 du même code : « *L'administration peut, à tout moment en cours de procédure, faire toute observation ou proposition à l'employeur concernant le déroulement de la procédure ou les mesures sociales prévues à l'article L. 1233-32. Elle envoie simultanément copie de ses observations au comité social et économique et, lorsque la négociation de l'accord visé à l'article L. 1233-24-1 est engagée, le cas échéant aux organisations syndicales représentatives dans l'entreprise. / L'employeur répond à ces observations et adresse copie de sa réponse aux représentants du personnel et, le cas échéant, aux organisations syndicales* ».

7. Il résulte de ces dispositions que l'autorité administrative peut, durant la procédure d'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi, d'une part, adresser des observations et des propositions à l'employeur concernant le déroulement de cette procédure ou les mesures sociales prévues à l'article L. 1233-32 du code du travail, d'autre part, enjoindre à l'employeur de fournir des informations, telles celles relatives aux conséquences de la réorganisation en matière de santé, de sécurité ou de conditions de travail des travailleurs et, en présence de telles conséquences, aux actions arrêtées pour les prévenir et en protéger les travailleurs.

2°) Au moment de l'homologation du document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi :

8. Il résulte des dispositions citées aux points 2 à 4 que lorsqu'elle est saisie par un employeur d'une demande d'homologation d'un document élaboré en application de l'article L. 1233-24-4 du code du travail et fixant le contenu d'un plan de sauvegarde de l'emploi, il appartient à l'autorité administrative, en application de l'article L. 1233-57-3 du même code, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, seul compétent, que la procédure d'information et de consultation des institutions représentatives du personnel a été régulière et que ce document et le plan de sauvegarde de l'emploi dont il fixe le contenu sont conformes aux exigences résultant des dispositions législatives et des stipulations conventionnelles qui le régissent et qui sont mentionnées à cet article. L'administration ne peut légalement accorder l'homologation demandée que si le comité d'entreprise ou désormais le comité social et économique a été mis à même d'émettre régulièrement un avis, d'une part, sur l'opération projetée et ses modalités d'application et, d'autre part, sur le projet de licenciement collectif et le plan de sauvegarde de l'emploi, et si le document et le plan de sauvegarde qu'il comporte contiennent tous les éléments ainsi exigés et qu'il appartient à l'administration de contrôler.

9. S'agissant du contrôle du respect, par l'employeur, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, il découle de ce qui a été dit au point 5, en premier lieu, qu'il incombe à l'administration, dans le cadre de son contrôle global de la régularité de la procédure d'information et de consultation, de vérifier que l'employeur a adressé au comité d'entreprise ou désormais au comité social et économique, avec la convocation à sa première réunion, ainsi que, le cas échéant, en réponse à des demandes exprimées par le comité ou à des observations ou des injonctions formulées par l'administration, parmi tous les éléments utiles qu'il doit lui

transmettre pour qu'il formule ses deux avis en toute connaissance de cause, des éléments relatifs à l'identification et à l'évaluation des conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs, ainsi que, en présence de telles conséquences, les actions projetées pour les prévenir et en protéger les travailleurs, de façon à assurer leur sécurité et protéger leur santé physique et mentale. En second lieu, il appartient à l'administration, dans le cadre du contrôle du contenu du document unilatéral lui étant soumis en vue de son homologation, de vérifier, au vu de ces éléments d'identification et d'évaluation des risques, des débats qui se sont déroulés au sein du comité d'entreprise ou désormais du comité social et économique, des échanges d'informations et des observations et injonctions éventuelles formulées lors de l'élaboration du plan de sauvegarde de l'emploi conformément à ce qui est dit au point 7, dès lors qu'ils conduisent à retenir que la réorganisation présente des risques pour la santé ou la sécurité des travailleurs, si l'employeur a arrêté des actions pour y remédier et si celles-ci correspondent à des mesures précises et concrètes, au nombre de celles prévues aux articles L. 4121-1 et L. 4121-2 du code du travail, qui, prises dans leur ensemble, sont, au regard de ces risques, propres à les prévenir et à en protéger les travailleurs.

Sur le pourvoi :

10. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que si la cour administrative d'appel de Versailles a retenu que l'autorité administrative avait vérifié si les institutions représentatives du personnel, dont elle a relevé qu'elles avaient notamment disposé d'éléments sur les conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des salariés de l'AFPA, avaient pu rendre leur avis en toute connaissance de cause, elle a estimé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que l'administration n'avait en revanche pas procédé au contrôle du contenu du document unilatéral qui lui incombait afin de vérifier le respect, par l'AFPA, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Elle en a déduit, par un arrêt suffisamment motivé et sans commettre d'erreur de droit compte tenu de ce qui a été dit au point 9, que la décision d'homologation du 13 décembre 2019 était entachée d'illégalité.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion doit être rejeté. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 750 euros chacun aux syndicats SUD FPA Solidaires et CGT-AFPA ainsi que la somme de 70 euros à chacun des salariés défendeurs.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 750 euros chacun aux syndicats SUD FPA Solidaires et CGT-AFPA, et la somme de 70 euros chacun à M. O... et aux autres défendeurs.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et au syndicat SUD FPA Solidaires, premier défendeur.

Copie en sera adressée pour information à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.