

**N° 385030**  
**Syndicat UNSA des cadres et agents de direction**  
**du régime social des indépendants**  
**(UNSA RSI CAD)**

**1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 15 décembre 2014**  
**Lecture du 23 décembre 2014**

## **CONCLUSIONS**

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

Les conditions de travail des personnels des organismes de sécurité sociale, qui sont des agents de droit privé, sont fixées par des conventions collectives propres à chaque régime. S'agissant des agents de direction de ces organismes, c'est-à-dire les directeurs de caisse, les directeurs-adjoints, les agents comptables, les sous-directeurs et les secrétaires généraux, l'article L. 123-2 du code de la sécurité sociale prévoit la conclusion d'une « convention collective spéciale » par les organisations syndicales représentatives. Depuis la loi du 20 août 2008, cette représentativité suppose notamment, selon le 5° de l'article L. 2121-1 du code du travail, de justifier d'une audience suffisante dans le champ professionnel pertinent – en l'occurrence, il s'agit de la branche que constitue chaque régime. L'article L. 2122-5 du même code précise que, dans une branche professionnelle, sont seules représentatives les organisations syndicales qui ont recueilli au moins 8 % des suffrages exprimés aux élections professionnelles.

Les dernières élections professionnelles dans le régime social des indépendants, le RSI, ont été organisées dans ce cadre juridique. Les personnels de chaque caisse ont été répartis entre le collège « ouvriers et employés », le collège « techniciens et agents de maîtrise », et le collège dit « cadres ». C'est sur la base des résultats nationaux dans les collèges « cadres » qu'a été appréciée la représentativité des organisations syndicales dans le champ de la convention collective spéciale du personnel de direction du RSI. Le paradoxe, c'est que ces collèges, qui regroupaient au total 1623 électeurs, comprenaient de nombreux cadres n'ayant pas la qualité d'agents de direction ainsi que les praticiens-conseils, mais pas la totalité des agents de direction. Les 30 directeurs de caisse et leurs 60 adjoints, soit 90 agents de direction sur les quelques 187 que compte le RSI, n'ont pu prendre part au scrutin en raison de la jurisprudence judiciaire<sup>1</sup> selon laquelle les salariés qui sont trop proches de l'employeur – parce qu'ils détiennent une délégation écrite de ce dernier ou parce qu'ils le représentent dans les comités d'entreprise ou d'établissement, ne sont ni électeurs, ni éligibles aux élections professionnelles.

En signe de protestation contre ce biais électoral, le syndicat UNSA RSI CAD, qui s'est donné pour objet de représenter les agents de direction des organismes du régime social

---

<sup>1</sup> Cass. soc., 12 juillet 2006, n° 05-60300, Bull. civ. V, n° 260

des indépendants, a décidé de ne pas présenter de candidat dans les collèges « cadres ». Rien d'étonnant, en conséquence, à ce qu'il ne figure pas sur la liste des organisations représentatives dans la convention collective du personnel de direction du régime social des indépendants, fixée par arrêté ministériel du 24 décembre 2013. Le même syndicat en a demandé l'annulation à la cour administrative d'appel de Paris, compétente en premier et dernier ressort en la matière en vertu des dispositions particulières de l'article R. 311-2 du code de justice administrative. A l'appui de cette requête, il a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre les articles L. 2121-1 et L. 2122-5 du code du travail. Après avoir constaté que le premier article avait été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, le président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la cour vous a transmis la question dirigée contre le second article, c'est-à-dire celui qui pose la règle d'audience de 8 % dans la branche professionnelle.

Ces dispositions sont applicables au litige et n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. La question ne présente pas un caractère nouveau : sont invoqués les alinéas 6 et 8 du Préambule de 1946, qui garantissent respectivement la liberté syndicale et le principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, et le principe d'égalité devant la loi résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

On peut davantage hésiter sur son caractère sérieux. Le syndicat considère que l'article L. 2122-5 du code du travail n'est pas conforme à la Constitution en ce qu'il n'envisage pas le cas particulier des agents de direction des organismes de sécurité sociale, qui sont couverts par une convention collective spéciale. De fait, les organisations qui seront amenées à négocier et conclure cette convention collective spéciale ne seront que faiblement représentatives des agents de direction, puisque seule une moitié d'entre eux environ ont pu s'exprimer lors des élections professionnelles, donc participer à la désignation des organisations représentatives – sans compter, mais ce point n'est pas débattu, que ces agents sont noyés parmi l'ensemble des cadres des caisses au sein des collèges « cadres ».

Il ne nous semble en résulter aucune difficulté au regard de la liberté syndicale, puisque les dispositions litigieuses n'affectent en rien le droit de se syndiquer. De même, le principe d'égalité ne peut être utilement invoqué pour critiquer une disposition qui n'introduit aucune différence de traitement. Il n'y a pas plus d'incompétence négative du législateur. En revanche, l'invocation du principe de participation des travailleurs est plus pertinente. Le Conseil constitutionnel juge que la détermination concrète des modalités de mise en œuvre de ce principe doit faire l'objet d'une concertation appropriée entre les employeurs et les salariés « ou leurs organisations représentatives » (n° 93-328 DC du 16 décembre 1993). Toute personne intégrée de façon étroite et permanente à la communauté de travail que constitue l'entreprise a vocation à bénéficier de ce droit (n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006)<sup>2</sup>.

La problématique qui sous-tend la QPC de l'UNSA est donc celle de savoir si les agents de direction qui sont assimilés à l'employeur, parce qu'ils bénéficient d'une délégation écrite de ce dernier ou le représentent dans les institutions représentatives du personnel, peuvent revendiquer le bénéfice du principe de participation des travailleurs ; et, dans

---

<sup>2</sup> Toutefois, le 8<sup>ème</sup> alinéa ne garantit pas à certaines catégories de travailleurs une représentation spécifique, par le biais de collèges électoraux distincts par exemple (n° 2010-91 QPC du 28 janvier 2011).

l'affirmative, si est de nature à porter atteinte au 8<sup>ème</sup> alinéa du Préambule l'absence de participation de cette catégorie aux élections professionnelles permettant de déterminer la représentativité des organisations syndicales qui seront amenées à conclure une convention collective couvrant une catégorie restreinte de personnes, dont les intéressés représentent près de la moitié. Il nous semble que la réponse à un tel questionnement ne peut émaner que du Conseil constitutionnel aurait vocation à trancher ce débat.

Nous ne vous proposerons pas pour autant de lui renvoyer la présente QPC. Car nous pensons que l'argumentation du syndicat est en réalité inopérante à l'appui de cette question, dirigée contre le seul article L. 2122-5 du code du travail.

Dans le discours introductif du colloque du 24 janvier 2014 consacré à la QPC, le Président du Conseil constitutionnel se félicitait du bon fonctionnement du mécanisme tout en soulignant « *la très grande prudence [du Conseil] face à un contrôle « en tant que ne pas », c'est-à-dire un contrôle d'une disposition législative en tant qu'elle ne s'appliquerait pas à la situation du requérant* ». Saisi de griefs consistant à reprocher à une disposition législative de ne pas régir une situation juridique, le Conseil constitutionnel les écarte comme inopérants dès l'instant que la matière est traitée par d'autres dispositions législatives qui ne sont pas en cause (n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013 ; n° 2013-358 QPC du 29 novembre 2013). Autrement dit, il refuse de trancher des litiges constitutionnels qui n'entretiennent pas un lien suffisamment étroit avec la disposition législative critiquée.

En l'occurrence, vous vous trouvez dans la configuration inverse : le syndicat se plaint justement de l'applicabilité de l'article L. 2122-5, mais il ne le critique qu'en creux, c'est-à-dire en tant qu'il ne comporte pas une dérogation permettant de tenir compte d'une situation particulière. Abstraction faite de cette situation spécifique, cet article ne pose par lui-même aucun problème, y compris au regard du principe de participation, et il nous paraît certain que, si l'article lui avait été déféré dans le cadre de son contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel l'aurait déclaré conforme à la Constitution, comme il l'a fait pour les articles L. 2122-1 et L. 2122-2 du même code à propos du seuil de représentativité de 10 % en entreprise (n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010 ; n° 2010-63/64/65 QPC du 12 novembre 2010). Il ne se serait sans doute pas interrogé sur le particularisme des agents de direction de la sécurité sociale. Il nous semble que, de la même façon, il ne pourrait se saisir de la difficulté soulevée par le syndicat UNSA à l'occasion de cette QPC.

Cette difficulté résulte en réalité d'un cocktail d'ingrédients que vous ne pouvez lui renvoyer. L'article L. 2122-5 n'est qu'un des paramètres de l'équation, et il n'est même pas, notre avis, la « cause adéquate » du préjudice dont se plaint le requérant, pour reprendre une formule bien connue. Celle-ci est plutôt à rechercher dans deux autres éléments, qui se rapportent spécifiquement à la situation litigieuse :

- D'une part, dans l'article L. 123-2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit, de manière tout à fait atypique, que les conditions de travail et les garanties sociales des agents de direction sont couverts par une convention collective spéciale conclue dans les conditions de droit commun du code du travail, alors même qu'en l'état de la jurisprudence judiciaire, une partie des personnes couvertes par cette convention ne peut

être regardée comme représentée par les organisations amenées à la conclure, puisqu'ils ne peuvent concourir à leur désignation<sup>3</sup>.

• D'autre part, et surtout, dans la jurisprudence de la Cour de cassation, qui, là où les articles L. 2314-16 et L. 2324-15 du code du travail se bornent à dénier l'éligibilité aux membres de la famille proche de l'employeur, juge que les salariés justifiant d'une délégation écrite de l'employeur ou amenés à le représenter dans les institutions représentatives du personnel ne sont ni éligibles, ni surtout électeurs<sup>4</sup>. Cette jurisprudence<sup>5</sup> nous paraît tout à fait critiquable, au moins dans son second volet : autant l'on comprend assez bien que le bras droit du chef d'entreprise ne puisse devenir délégué du personnel<sup>6</sup> ; autant il nous paraît tout à fait excessif de lui interdire de participer à un scrutin pour la désignation des membres d'institutions qui ont aussi vocation à le représenter, puisque la même chambre sociale juge que les personnes bénéficiant d'une délégation écrite de l'employeur sont des salariés, comme tels comptabilisés dans les effectifs de l'entreprise (Cass. soc., 26 septembre 2002, n°01-60670, au Bull.). Les articles L. 2314-15 et L. 2324-14 du code du travail ne comportent aucune restriction à cet égard, puisqu'ils se bornent à prévoir que « *sont électeurs les salariés des deux sexes, âgés de seize ans révolus, travaillant depuis trois mois au moins dans l'entreprise et n'ayant fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relatives à leurs droits civiques* ». Si le syndicat UNSA souhaite que l'ensemble des agents de direction puissent prendre part aux élections professionnelles, il peut tout à fait, à l'occasion d'un litige qui s'y prêterait, soulever une QPC à l'encontre de ces dispositions telles qu'interprétées par le juge judiciaire.

Bref, nous vous invitons à ne pas déranger le Conseil constitutionnel pour une question dont il ne pourra se saisir et qui, à nos yeux, concerne avant tout la Cour de cassation.

### **PCMNC au non-renvoi de la question.**

---

<sup>3</sup> On peut se demander si le décret en Conseil d'Etat mentionné par ces dispositions, que la convention collective spéciale a seulement vocation à compléter (V. CE, 10 novembre 1999, J..., n° 205083), ne devrait pas entièrement régir leur situation, pour éviter que l'employeur ne négocie avec lui-même, en quelque sorte.

<sup>4</sup> Cass. soc., 26 janvier 2000, n° 99-60316 ; Cass. soc., 16 janv. 1985 : Bull. civ. 1985, V, n° 25.

<sup>5</sup> Inspirée de l'article L. 1441-4, qui range dans le collège « employeurs » aux élections prud'homales les « cadres détenant sur un service, un département ou un établissement de l'entreprise une délégation particulière d'autorité, établie par écrit, permettant de les assimiler à un employeur ».

<sup>6</sup> Et même s'agissant de l'exercice d'un mandat de représentation, il nous semble en réalité que ce n'est pas en tordant le texte sur l'éligibilité qu'il convient de traiter le problème du conflit d'intérêts, mais en recourant tout simplement au critère de l'indépendance, qui est l'un des critères de représentativité : une organisation syndicale ne peut revendiquer une telle indépendance si elle présente un candidat qui n'est autre que l'adjoint du patron. Quant au second tour de scrutin, où le monopole syndical disparaît, nous ne serions pas choqué par la candidature d'un proche de l'employeur : c'est aux électeurs de faire leur choix. Et on peut envisager une forme d'incompatibilité entre un tel mandat et le fait de représenter l'employeur dans le comité d'entreprise...