

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteuse publique

La loi Pacte n° 2019-486 du 22 mai 2019¹ a réformé les règles de gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), établissement doté par la loi du 28 avril 1816 d'un statut particulier qui le place « *sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* »², ce qui permet de garantir son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, pour l'exercice de ses missions de protection de l'épargne des Français et de contribution au développement économique.

La Commission de surveillance, auparavant « *chargée de surveiller* » la CDC, s'est vu confier le soin d'assurer le « *contrôle permanent de la gestion* » de l'établissement (art. L. 518-7 du CMF). Là où elle ne disposait auparavant que de pouvoirs essentiellement consultatifs, elle a été dotée de pouvoirs délibératifs portant sur l'adoption du budget, la définition des orientations stratégiques et l'approbation des comptes. Sa composition, précisée par l'article L. 518-4 du code monétaire et financier (CMF) a été modifiée. La place des parlementaires y a été préservée (trois députés et deux sénateurs), tandis que le nombre des personnalités qualifiées nommées par le Parlement est passé de 3 à 5 membres. L'État est désormais représenté par le directeur général du Trésor et désigne trois personnalités qualifiées. Enfin, deux représentants du personnel y ont fait leur entrée.

Quant au directeur général, qui demeure nommé pour 5 ans par décret du Président de la République, il bénéficie d'une plus grande autonomie dans le choix des cadres dirigeants de la Caisse. Il peut désigner lui-même un ou plusieurs directeurs délégués et leur déléguer une partie de ses pouvoirs alors qu'il ne pouvait auparavant que déléguer sa signature (art. L. 518-11 du CMF). En outre, la Commission de surveillance peut désormais lui déléguer une partie de ses pouvoirs (art. L. 518-7 du CMF).

Le décret n° 2019-1197 du 20 novembre 2019, pris pour l'application de la loi Pacte, est, notamment, venu préciser les règles de désignation des représentants du personnel au sein de la Commission de surveillance, ainsi que du personnel d'encadrement de la Caisse. Le syndicat CGT de l'établissement public CDC et l'Union des syndicats CGT du groupe CDC vous en demandent l'annulation.

¹ Articles 107 à 111.

² Actuel article L. 518-2 du CMF.

1. Commençons par l'examen des trois moyens de légalité externe.

1.1. Les syndicats requérants reprochent d'abord au gouvernement de ne pas avoir respecté l'obligation de concertation préalable à certains projets de réforme portant sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle, prévue par les dispositions de l'article L. 1 du code du travail.

Mais ce moyen est inopérant. Au regard de son objet, circonscrit à la CDC, le décret attaqué ne relève pas, en effet, du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle (13 mars 2013, Mme C..., n° 352393, au rec. sur un autre point), pas plus d'ailleurs qu'il ne peut être qualifié de « réforme » au sens de l'article L. 1 du code du travail, dès lors qu'il se borne à préciser les conditions d'application de la loi Pacte relatives à la gouvernance de la CDC (4 juillet 2018, CGT – FO et al., n°s 408377, 408429, 411893, inédit).

1.2. Les requérants relèvent ensuite que les projets de décret qui ont été soumis à la consultation du Comité unique de l'établissement public (CUEP) et du Comité mixte d'information et de concertation (CMIC) ne correspondent pas au texte définitivement publié.

Ceci s'explique par la genèse du texte : cinq projets de décrets distincts ont initialement été élaborés avant d'être fusionnés au sein du décret attaqué, sans que le contenu des dispositions en cause ne subisse, lui-même, d'évolution significative.

Le CUEP, instance de concertation de l'établissement public CDC (art. 2 du décret n° 98-596 du 13 juillet 2018) dispose d'attributions équivalentes à celles des comités techniques des administrations et établissements publics de l'Etat (article 6), et notamment, celle de connaître des questions relatives « à l'organisation, à la gestion et à la marche générale de la Caisse des dépôts et consignations » (1° de l'article 21). Si les dispositions du projet de décret relatives à la désignation du personnel dirigeant, à l'intérim du directeur général, à la délégation de compétences et à la procédure d'adoption du budget, lui ont été soumises, il n'a, en revanche, pas été consulté quant aux dispositions relatives à la désignation des membres de la Commission de surveillance. Mais nous pensons qu'il n'avait pas à l'être dès lors que le décret s'est ici borné à préciser les dispositions législatives, qui régissent exhaustivement la composition comme les compétences de cette Commission, sur un point très précis, à savoir les modalités d'élection des deux représentants du personnel (art. R. 518-0-1 du CMF). Or celles-ci n'influent pas, par elles-mêmes, sur l'organisation et le fonctionnement des services de la CDC³.

Quant au CMIC, instance de dialogue social au sein du groupe comprenant l'établissement public CDC et certaines de ses filiales, aucun texte ne requiert sa consultation préalable à l'adoption d'un décret intéressant la CDC. En effet, l'article 34 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 a renvoyé à un accord collectif le soin de déterminer les compétences de ce comité, et l'accord social du 2 octobre 2010 a prévu une simple information sur un certain nombre de sujets, dont ne font d'ailleurs pas partie les règles de gouvernance de la CDC.

³ V., par analogie, 21 février 2000, syndicat Sud Travail, n°s 204478, 208587, au rec., concl. P. Fombeur.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.3. Il est encore soutenu que le décret n'a pas été pris sur proposition de la Commission de surveillance, les requérants dénonçant une incohérence dans les visas du décret qui mentionnent tout à la fois une proposition et un avis de cette instance.

Ceci résulte, là encore, de la fusion en un seul décret des cinq projets initiaux. Le ministre de l'économie et la CDC indiquent en défense que deux d'entre eux ont été transmis pour proposition de la Commission de surveillance, à savoir les textes relatifs à l'administration de la CDC et à la suppression de la caisse générale. Cette procédure nous semble conforme aux prévisions de l'article L. 518-2 du CMF, qui prévoit que la CDC « *est organisée par décret en Conseil d'Etat, pris sur la proposition de la Commission de surveillance* », ce qui n'impose pas, selon nous, que le texte émane de la Commission elle-même, laquelle peut tout à fait s'approprier un texte préparé par les services de l'Etat ou de la CDC. Les trois autres projets de décret qui ont, quant à eux, simplement été soumis à l'avis de la Commission, ont été pris sur le fondement d'une base légale différente. Le texte relatif aux modalités de désignation des représentants du personnel au sein de la Commission de surveillance, adopté sur le fondement du 9° de l'article L. 518-4 du CMF, ne nous semble pas porter sur « l'organisation » de la Caisse, pour les raisons que nous avons déjà dites. Il en est de même du projet de décret relatif aux indemnités des membres de cette Commission, pris en application de l'article L. 518-7 du CMF, qui ne prévoit qu'un avis simple de celle-ci. Quant au texte relatif à l'encadrement du maniement des fonds publics par la CDC dans le cadre de ses missions de mandataire exercées pour le compte de personnes publiques, il a été pris sur le fondement de l'article L. 518-24-1 du CMF, qui renvoie à un décret simple, et ne porte pas non plus sur l'organisation de la Caisse. Le moyen pourra donc être écarté.

2. Passons aux moyens de légalité interne.

2.1. Les syndicats requérants critiquent d'abord les dispositions relatives aux modalités de désignation des représentants du personnel au sein de la Commission de surveillance, dont ils soutiennent qu'elles portent atteinte au principe constitutionnel de participation des travailleurs, à la détermination collective des conditions de travail et au principe général de représentativité, et qu'elles instituent une discrimination syndicale indirecte.

Les requérants ciblent les dispositions de l'article R. 518-0-1 du CMF, créé par le décret attaqué, en tant qu'elles prévoient que les deux membres de la Commission de surveillance représentant le personnel sont élus parmi les membres de la délégation du personnel du Comité mixte d'information et de concertation. Les modalités de représentation du personnel du groupe CDC au sein du CMIC ne sont pas fixées par le décret attaqué, mais résultent de l'accord social du 2 octobre 2010 déjà évoqué. Son article 2 inclut dans le périmètre social du groupe les seules filiales de rang N-1 et N-2 par rapport à l'établissement public CDC, de sorte que le personnel des filiales de rang plus éloigné, telles que celles de la société Transdev, n'est pas représenté au sein du CMIC. Il en est de même des personnels de la société La Poste, qui ont, pour leur part, été exclus du périmètre social du groupe CDC par le législateur lui-même⁴. Les requérants se plaignent de ce qu'en limitant aux délégués du CMIC

⁴ Article 151 de la loi Pacte. Cette exclusion vise à assurer la « neutralité sociale » de la prise de participation de la Poste par la CDC.

le vivier des représentants du personnel au sein de la Commission de surveillance, les dispositions critiquées ne permettent pas d'assurer une juste représentation de l'ensemble des agents du groupe, et notamment, des salariés non-cadres, ce qui joue, on le comprend, au détriment de la CGT.

Mais l'article R. 518-0-1 du CMF ne fait que paraphraser les dispositions du 9° de l'article L. 518-4 du CMF, dans sa rédaction issue de la loi Pacte, qui impose que les représentants du personnel au sein de la Commission de surveillance soient choisis parmi les membres du CMIC. La loi fait donc écran à toute critique du décret sur ce point, étant précisé qu'aucune QPC n'a été soulevée, pas plus que n'a été invoquée une quelconque exception d'inconventionnalité à l'encontre des dispositions législatives. Pour les mêmes raisons, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait entaché d'incompétence négative, faute pour ses auteurs d'avoir défini les filiales dont les représentants du personnel avaient vocation à élire des représentants au sein de la Commission de surveillance, doit être écarté.

2.2. Les moyens suivants portent sur les nouveaux pouvoirs du directeur général de la Caisse, dont les syndicats requérants estiment qu'ils tendent à « privatiser » le fonctionnement de l'établissement et à éloigner les fonctionnaires qui y sont affectés des règles de droit commun de la fonction publique de l'Etat.

Rappelons que la loi Pacte a mis fin à la nomination par décret des directeurs délégués, l'article L. 518-11 du CMF prévoyant désormais que le directeur général peut désigner un ou plusieurs directeurs délégués, à qui il peut déléguer une partie de ses fonctions pour l'assister dans ses fonctions de direction. Le décret attaqué modifie l'article R. 518-3 du CMF, pour préciser que, lorsqu'ils sont occupés par des agents de droit public, le directeur général peut mettre fin aux fonctions des directeurs généraux délégués, des directeurs et des contrôleurs généraux et, dans l'intérêt du service, retirer leur emploi aux agents occupant les emplois de chefs de service, sous-directeurs, experts de haut niveau et directeurs de projet.

Il est d'abord soutenu que le pouvoir réglementaire ne pouvait autoriser le directeur général à mettre fin aux fonctions des intéressés, là où la loi se borne à lui conférer un pouvoir de nomination. Ce moyen n'est, à l'évidence, guère sérieux, alors qu'en vertu de la règle de parallélisme des compétences, l'autorité investie du pouvoir de nomination a, en l'absence de dispositions contraires de même niveau, compétence pour prononcer la cessation de fonctions (Ass. 13 mars 1953, T..., au rec.).

Les syndicats requérants soutiennent ensuite que le décret est entaché d'erreur de droit et d'incompétence négative, faute pour ses auteurs d'avoir défini les conditions dans lesquelles le directeur général peut retirer un emploi ou mettre fin à des fonctions, et notamment, les droits et garanties dont les agents de droit public concernés bénéficient.

Mais, alors que tout agent public peut se voir retirer son emploi dans l'intérêt du service (10 octobre 1980, Syndicat national autonome des policiers en civil, n° 9976, aux tables), le décret ne fait, bien sûr, pas obstacle à la mise en œuvre des garanties entourant une telle révocation qui sont prévues directement par la loi ou par votre jurisprudence, ni pour les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fonctionnaires concernés, au bénéfice des dispositions du statut général ou de leur corps d'origine, qui leur donnent droit à retrouver un nouvel emploi.

Le décret distingue la situation des directeurs généraux délégués, des directeurs et des contrôleurs généraux, d'une part, et celle des chefs de service, sous-directeurs, experts de haut niveau et directeurs de projet, d'autre part.

Pour les seconds, un renvoi est opéré, au sein du nouvel article R. 518-5 du CMF, aux dispositions relatives aux mêmes emplois des administrations centrales de l'Etat. A la date de l'adoption du décret attaqué, ces statuts d'emploi étaient régis par les décrets n° 2012-32 du 9 janvier 2012 et n° 2008-382 du 21 avril 2008, prévoyant que les intéressés peuvent se voir retirer leur emploi dans l'intérêt du service. Ces dispositions ont, depuis, été remplacées par celles du décret du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat, qui précisent que la décision de retrait d'emploi doit être motivée et précédée d'un entretien conduit par l'autorité dont relève l'agent (art. 16).

Pour les premiers, le ministre de l'économie et la CDC font valoir en défense qu'ils correspondent à des emplois fonctionnels, qui ne relèvent d'aucun corps ou statut d'emploi existant, et appartiennent, par suite, à la catégorie des emplois essentiellement révocables. Ce type d'emploi recouvre, traditionnellement, les emplois à la décision du gouvernement, mais pas seulement, puisque vous y incluez aussi, outre les emplois à la décision des autorités des collectivités territoriales⁵, les emplois sans durée prédéterminée qui peuvent être retirés à tout moment dans l'intérêt du service, sans formalisme particulier. Vous jugez que la décision de nomination à ces emplois n'est pas créatrice de droits, de sorte que la décision mettant fin à cette affectation n'a pas à être motivée⁶. En revanche, et pour peu que la mesure soit prise en considération de la personne, la garantie instituée par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 s'applique, l'intéressé devant avoir préalablement été mis à même de consulter son dossier⁷.

Compte tenu du moyen invoqué, il n'est pas nécessaire que vous vous prononciez, pour l'écarter, sur le point de savoir si les emplois de directeurs généraux délégués, directeurs et contrôleurs généraux de la CDC sont, ou non, des emplois essentiellement révocables dont le retrait n'a pas à faire l'objet d'une décision motivée - question qu'il conviendra de trancher à l'occasion d'un éventuel litige individuel contre une telle décision. Vous pourrez cependant redresser une malfaçon du décret – même si celle-ci n'est pas identifiée par la requête -, en ce qu'il n'a pas explicitement lié le retrait de ces emplois à l'intérêt du service, à l'inverse des emplois de chef de service, experts de haut niveau ou directeurs de projet. On le sait, hors les cas de suppression de l'emploi lui-même ou de l'engagement d'une procédure disciplinaire, un emploi ne peut être retiré que dans l'intérêt du service (Ass. 22 décembre 1989, M..., n° 82237, au rec.). Seul varie votre degré de contrôle sur ce point, minimum s'agissant d'un emploi à la décision du gouvernement (même décision), restreint s'agissant des emplois fonctionnels ou assimilés (M. C..., précité), étant précisé que cet intérêt est, alors, largement

⁵ 28 décembre 2001, Commune de Saint-Jory, n° 225189, au rec.

⁶ Pour les emplois à la disposition du gouvernement : Ass. 14 mai 1986, M. Rochaix, n° 60852, au rec. ; pour les autres emplois : 23 avril 2009, M. G..., n° 316862, au rec., s'agissant d'un sous-préfet, 14 mai 2014, M. C..., n° 363529, aux tables, s'agissant du directeur de l'INSEP.

⁷ M. C..., précité.

entendu, puisqu'il peut correspondre, par exemple, à une simple perte de confiance (7 janvier 2004, B..., n° 250616, au rec.). Vous pourrez donc hisser l'intérêt du service en condition de révocation pour l'ensemble des emplois mentionnés par l'article R. 518-3 du CMF.

Les syndicats requérants soutiennent encore qu'en confiant tous pouvoirs de nomination au directeur général de la Caisse, qu'ils ne craignent pas de qualifier de « monarque absolu », le décret attaqué rompt avec le caractère d'administration centrale de la Caisse, de même qu'avec les principes généraux de continuité et d'égalité d'accès au service public et les exigences de démocratie sociale. Ils dénoncent une rupture d'égalité entre les agents publics selon qu'ils exercent leurs missions au sein d'une administration centrale de l'Etat ou au sein de la CDC.

Formulées en termes très généraux, ces critiques ne sont, à l'évidence, guère sérieuses. La CDC n'est pas une administration centrale de l'Etat et si les pouvoirs publics ont, historiquement, entendu soumettre les modalités de constitution de son personnel et les conditions d'exercice de leurs fonctions à des règles similaires à celles des administrations centrales, il s'agit là d'un choix d'opportunité sur lequel il leur est loisible de revenir. Par ailleurs, aucune disposition du décret attaqué ne permet au directeur général de déroger aux dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires de la CDC, qu'ils appartiennent à des corps propres à la Caisse ou à des corps interministériels, de sorte qu'aucune rupture d'égalité ne peut être identifiée entre fonctionnaires appartenant à un même corps. Quant aux fonctions de secrétaire général, supprimées par le décret, il est impossible d'y voir, comme le fait la requête, une condition de la continuité des missions de service public assurées par la CDC. Pour sa part, la Commission de surveillance qui n'est, contrairement à ce que semblent penser les requérants, pas une instance de dialogue social, aucun texte ni principe ne lui donne mot à dire quant aux nominations individuelles au sein de la Caisse, et les auteurs du décret ont légalement pu supprimer la prestation de serment devant elle des contrôleurs généraux et chefs de service.

2.3. En dernier lieu, les syndicats requérants dénoncent un renforcement du contrôle du pouvoir exécutif sur la CDC, qu'ils estiment contraire à son statut particulier d'établissement placé sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative, selon les termes de l'article L. 518-2 du CMF.

S'ils dénoncent la soumission du budget de l'établissement à l'approbation du ministre de l'économie, qui est prévue par l'article R. 518-10 du CMF, les dispositions réglementaires se bornent, sur ce point, à reproduire celles de l'article L. 518-7 du CMF. Quant à la nomination de trois personnalités qualifiées sur rapport du ministre de l'économie, celle-ci ne résulte pas du décret attaqué, mais de la loi elle-même (8° de l'article L. 518-4). Enfin, si l'article R. 518-11 du CMF, prévoit que le ministre de l'économie désigne le directeur général chargé de l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement du directeur général, il n'y a là aucune immixtion anormale au regard des exigences de l'article L. 518-2 du CMF.

PCMNC au rejet de la requête et à ce que les syndicats requérants versent chacun à la CDC une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.