

**N° 444460 SNC Imprimerie du midi**

**N° 444477 Syndicat FILPAC CGT Midi Libre**

**N° 444642 Ministre du travail**

**4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies**

**Séance du 7 mars 2022**

**Décision du 6 avril 2022**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Raphaël Chambon, rapporteur public**

Lorsque qu'elle est saisie d'une demande de validation d'un accord collectif portant plan de sauvegarde de l'emploi, l'administration doit-elle vérifier que les organisations syndicales signataires respectent les critères de représentativité définis à l'article L. 2121-1 du code du travail et en particulier le critère de transparence financière prévu au 3° de cet article ?

Telle est la question principale posée par les affaires qui viennent d'être appelées.

Un accord collectif de mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi a été signé le 23 août 2019 entre, d'une part, la direction de la société Imprimerie du Midi, qui appartient au groupe La Dépêche du Midi, d'autre part, les organisations syndicales FILPAC-CGT et FO. Le syndicat Sud Industrie 34 et M. Costa, exerçant les fonctions d'expéditeur au sein de la société et représentant de la section syndicale Sud Industrie 34, ont demandé en vain au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision du 16 septembre 2019 par laquelle le DIRECCTE d'Occitanie a validé cet accord.

La CAA de Marseille a toutefois fait droit à leur appel, en annulant le jugement du tribunal ainsi que la décision de validation de l'accord collectif, au motif que la FILPAC-CGT ne satisfaisait pas au critère de transparence financière faute d'avoir respecté son obligation de publicité de ses comptes, de sorte que l'accord ne pouvait être regardé comme ayant été conclu conformément aux conditions de représentativité et de majorité prévues à l'article L. 1233-24-1 du code du travail.

*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.*

Par trois pourvois distincts, la société Imprimerie du midi, le syndicat FILPAC CGT Midi Libre et la ministre du travail vous demandent d'annuler l'arrêt de la cour.

Le syndicat et la ministre soutiennent que la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit de jugeant que l'administration devait contrôler le respect par les organisations signataires de l'accord des critères de représentativité fixés par l'article L. 2121-1 du code du travail.

Le contrôle exercé par la DIRECCTE, devenue DREETS depuis avril 2021, sur un accord collectif portant PSE est nettement plus limité que celui qui lui incombe sur un PSE arrêté de façon unilatérale par l'employeur.

Aux termes de l'article L. 1233-57-2 du code du travail, elle doit s'assurer, outre de la régularité de la procédure d'information et de consultation du comité social et économique et de la présence dans le plan des mesures prévues aux articles L. 1233-61 et L. 1233-63 du code du travail, de la conformité de l'accord aux articles L. 1233-24-1 à L. 1233-24-3 de ce code.

L'article L. 1233-24-1 prévoit que l'accord collectif déterminant le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi « *est signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations reconnues représentatives au premier tour des dernières élections des titulaires au comité social et économique* ».

Vous avez jugé dans votre décision d'Assemblée *Société Pages jaunes* du 22 juillet 2015 (n°385668, au Recueil) qu'il résultait de ces dispositions qu'il appartenait à l'administration de vérifier, sous le contrôle du juge administratif, que l'accord d'entreprise qui lui est soumis a été régulièrement signé pour le compte d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50% des suffrages exprimés en faveur des organisations représentatives lors du premier tour des dernières élections professionnelles au sein de l'entreprise, cette vérification impliquant de contrôler que les signataires de l'accord avaient qualité pour engager leur syndicat. L'absence de qualité pour ce faire de l'un des signataires peut aboutir à ce que l'accord signé ne revête pas le caractère majoritaire requis par les dispositions de l'article L. 1233-24-1 pour qu'il puisse être validé par l'autorité administrative (4/5 CHR, 30 mai 2016, *Sanofi Aventis Recherche et Développement et autres*, n° 385730, aux Tables sur un autre point). Si le moyen tiré de l'absence de qualité des signataires d'un tel accord peut donc être utilement soulevé devant le juge de l'excès de pouvoir saisi de la légalité de la décision de validation, le moyen tiré, non de l'absence de qualité des signataires, mais seulement de ce que l'administration n'aurait pas procédé à la vérification de cette qualité, est en revanche inopérant (4/1 CHR, 12 juin 2019, *Aubert et autres*, n° 420084, aux Tables). Enfin, des vices affectant, le cas échéant, les conditions de négociation d'un accord collectif conclu sur le fondement de l'article L. 1233-24-1 ne sont susceptibles d'entraîner l'illégalité de l'acte validant cet accord que s'ils sont de nature à

*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.*

entacher ce dernier de nullité (4/5 SSR, 7 décembre 2015, *Fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services et autre*, n° 383856, au Recueil), si bien qu'il y a là une obligation de contrôle pesant sur l'administration au-delà de ceux expressément prévus par les dispositions l'article L. 1233-57-2 du code.

S'il ne fait pas de doute qu'il résulte directement des dispositions déjà mentionnées que l'administration doit s'assurer du caractère majoritaire de l'accord collectif soumis à sa validation, c'est-à-dire du respect de la seule règle spécifique de majorité prévue à l'article L. 1233-24-1 du code du travail, exclusive de celles fixées aux articles L. 2232-12 et L. 2232-13 du même (Section, 5 mai 2017, *Fédération des services CFDT*, n°389620, au Recueil), son contrôle doit-il s'étendre au caractère réellement représentatif des organisations signataires ?

Le syndicat FILPAC CGT et la ministre du travail soutiennent que non.

Ils font valoir que, pour reprendre les mots de Sophie-Justine Lieber dans ses conclusions sur votre décision de Section du 5 mai 2017, l'accord collectif portant PSE constitue un accord intercatégoriel *sui generis*, obéissant aux règles de validité du seul article L. 1233-24-1, ce qui n'est pas contestable. Ce qui l'est plus est la conclusion que le syndicat et la ministre en tirent. Selon eux, cet article imposerait un unique critère de représentativité tiré de l'audience électorale, dès lors qu'il requiert que les organisations signataires ayant recueilli au moins 50% des suffrages exprimées en faveur d'organisations reconnues représentatives, ce qui impliquerait que l'administration n'a pas à contrôler leur caractère représentatif lorsqu'elle valide l'accord, lequel serait en quelque sorte présumé.

La ministre soutient en outre que la remise en cause de la représentativité d'un syndicat relève de la compétence judiciaire.

La ministre fait également valoir des considérations de réalisme administratif. Au regard du très court délai de 15 jours imparti par l'article L. 1233-57-4 du code à l'administration du travail pour valider l'accord et de l'ampleur des vérifications qui nécessaires pour contrôler le respect par les organisations signataires des sept critères de représentativité définis par l'article L. 2121-1 du code, il serait inopportun d'imposer à la DREETS d'opérer un tel contrôle, en sus de ceux qu'elle exerce déjà en vertu des dispositions de l'article L. 1233-57-2. Ajoutons que la problématique se pose également pour l'employeur s'appêtant à conclure un accord collectif portant PSE, qui devrait s'assurer du caractère représentatif des organisations avec lesquelles il négocie.

Si ces dernières considérations sont légitimes et peuvent faire hésiter, elles doivent, d'une part, être relativisées et, d'autre part, céder devant ce qui nous semble être tant la logique que la lettre des textes.

*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.*

Ainsi que le font valoir les défendeurs aux pourvois, l'extrême brièveté du délai de 15 jours imparti à l'administration pour valider l'accord doit être relativisée dès lors que l'administration est informée dès l'ouverture de la procédure en vertu de l'article L. 1233-46 du code du travail et rendue destinataire en temps réel de tous les éléments relatifs à la négociation de l'accord en vertu de son article L. 1233-48. Le cas d'espèce illustre cette association de l'administration bien en amont de la demande de validation de l'accord : la DIRECCTE avait été informée de l'ouverture de la procédure dès le 24 juin 2019 et n'a été saisie que le 3 septembre 2019 d'une demande de validation de l'accord.

Le contrôle du respect du critère de transparence financière par les organisations signataires ne constitue par ailleurs pas une charge démesurée dès lors qu'il exige seulement, en vertu de la jurisprudence sur laquelle nous reviendrons lors de l'examen de la contestation de la façon dont la cour a apprécié en l'espèce le respect de ce critère, de vérifier la publication des documents comptables des syndicats signataires.

Quant aux autres critères de représentativité dont la ministre souligne que le contrôle de leur respect imposerait une charge excessive à l'administration, rappelons que seuls les critères tenant au respect des valeurs républicaines, à l'indépendance et à la transparence financière doivent être satisfaits de manière autonome et permanente, ceux relatifs à l'influence prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience, aux effectifs d'adhérents et aux cotisations, à l'ancienneté dès lors qu'elle est au moins égale à deux ans et à l'audience électorale faisant l'objet, dans un périmètre donné, d'une appréciation globale pour toute la durée du cycle électoral (Soc., 14 novembre 2013, n° 12-29.984, Bull. 2013, V, n° 268).

Imposer à l'administration le contrôle du caractère représentatif des organisations signataires constitue sans nul doute une contrainte qui n'est pas négligeable eu égard au délai restreint dont elle dispose pour rendre sa décision mais cette contrainte n'apparaît donc pas déraisonnable.

Sur le registre de l'opportunité, on peut mentionner un autre inconvénient de la solution retenue par la cour, qui n'est pas mentionné par les pourvois mais a été relevé par la doctrine commentant l'arrêt attaqué<sup>1</sup>. L'absence de respect d'un des critères de représentativité, comme celui relatif à la transparence financière, par l'une des organisations syndicales dont le défaut de signature de l'accord rendrait impossible de respecter son caractère majoritaire, rend alors légalement impossible pour l'employeur, qui n'est en rien responsable de cette situation et n'a aucun levier pour y remédier, la signature d'un accord collectif portant PSE. Le cas d'espèce l'illustre bien : le FILPAC CGT représentait 80% des voix au premier tour des élections professionnelles. Son irrespect du critère de transparence

---

<sup>1</sup> Mikaël Pelan, *Quand la validité du PSE négocié exige la transparence financière du syndicat signataire*, Feuillet rapide sociale, 20/20 inf. 17 p. 30.

*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.*

financière rend impossible, selon la solution adoptée par la CAA, la conclusion d'un accord collectif portant PSE. Cet inconvénient est réel. Cependant, il faut d'une part relever que la voie de l'établissement du PSE par un document unilatéral, précédé des consultations légalement requises, est toujours ouverte à l'employeur. D'autre part et surtout, il nous semble que tant la lettre que l'esprit des dispositions législatives et réglementaires imposent de faire vôtre la solution retenue par la cour, même si leurs travaux préparatoires ne nous éclairent pas sur ce point précis.

D'abord la lettre des textes : l'article L. 1233-24-1 du code du travail, dont l'administration doit s'assurer du respect, exige que l'accord collectif soit signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives. Nous ne voyons pas bien comment la DREETS pourrait ne pas contrôler que c'est bien le cas, c'est-à-dire que les organisations signataires sont bien représentatives. L'article D. 1233-14-1 du code va dans ce sens dès lors qu'il impose au dossier de demande de validation de comporter les informations relatives à la représentativité des organisations syndicales signataires : pourquoi imposer leur mention dans le dossier de demande si l'administration n'a pas à les contrôler ? Précisons d'ailleurs que la doctrine de la direction générale du travail va aussi dans ce sens dès lors que l'instruction DGEFP/DGT n° 2013/13 du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre de la procédure de licenciement économique collectif indique que le contrôle de la légalité de l'accord implique de « vérifier le respect des règles de signature, la représentativité des organisations syndicales signataires, le caractère majoritaire de l'accord (50 % des organisations syndicales représentatives) », distinguant bien le contrôle du caractère majoritaire de l'accord de celui de la représentativité des organisations signataires.

Ensuite leur esprit. Dans ses conclusions sur l'affaire *Pages Jaunes*, la présidente Dumortier soulignait que le contrôle de la conformité de l'accord à l'article L. 1233-24-1 qui définit les conditions de majorité de l'accord « est crucial puisque l'accord collectif majoritaire ouvre à un contrôle minimal de l'administration sur le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi, contrairement à ce qu'il en est lorsque ce dernier est fixé par un document unilatéral ». Cela vaut à nos yeux en particulier pour le caractère représentatif des organisations signataires : c'est bien parce qu'elles sont représentatives des salariés de l'entreprise que l'accord qu'elle signe entraîne un tel contrôle minimal de l'administration, au nom de la confiance faite aux partenaires sociaux. Cette représentativité passe bien sûr par le critère de l'audience électorale mais pas seulement : c'est bien le sens des dispositions de l'article L. 2121-1 du code du travail résultant de la réforme de 2008. Le législateur a certes entendu donner une place décisive au critère de l'audience électorale mais il n'a pas pour autant fait disparaître les autres critères, qui prévalaient avant cette réforme, qu'il a même actualisés, précisés et complétés.

Soulignons enfin que la seule possibilité de contrôler la représentativité des syndicats signataires d'un accord portant plan de sauvegarde de l'emploi se présente à l'occasion de

*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.*

l'exercice de la prérogative syndicale en question, c'est-à-dire à la suite de la signature de l'accord et donc, précisément, lors de l'examen par l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la demande de validation. La Cour de cassation juge en effet que la représentativité d'une organisation syndicale ne peut être contestée indépendamment de l'exercice, par cette organisation, d'une prérogative subordonnée à la qualité de syndicat représentatif (Soc., 7 décembre 1995, n° 94-10.882, Bulletin 1995 V N° 341 ; Soc., 15 avril 2015, n° 14-19.496 ; Soc., 24 janvier 2018, n° 16-20.883) et l'accord collectif portant PSE ne peut faire l'objet, selon l'article L. 1235-7-1 du code du travail, d'un litige distinct de celui relatif à la décision de validation, lequel relève de la compétence, en premier ressort, du tribunal administratif, à l'exclusion de tout autre recours administratif ou contentieux.

**Pour l'ensemble de ces raisons, nous pensons que la cour n'a pas commis l'erreur de droit alléguée.**

**Reste à examiner les moyens des pourvois de la société Imprimerie du Midi et du syndicat FILPAC CGT mettant en cause les motifs par lesquels la cour a porté son appréciation au cas d'espèce sur le respect par ce syndicat du critère de transparence financière.**

L'article L. 2135-1 du code du travail impose à toute organisation syndicale d'établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice, en respectant un certain formalisme. Plus les ressources du syndicat sont importantes, plus le formalisme exigé est strict. Les syndicats dont les ressources sont supérieures à un seuil fixé par l'article D. 2135-2 à 230 000 euros comprennent un bilan, un compte de résultat et une annexe selon des modalités définies par règlement de l'Autorité des normes comptables. Ceux dont les ressources sont inférieures peuvent être établis sous la forme d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe simplifiés.

L'article L. 2135-4 du code du travail impose aux syndicats de faire approuver leurs comptes « *par l'assemblée générale des adhérents ou par un organe collégial de contrôle désigné par les statuts* », l'article L. 2135-5 du même code les contraignant à assurer la publicité de leurs comptes dans des conditions déterminées par décret. Là encore, l'obligation diffère selon que les ressources sont supérieures ou inférieures au seuil de 230 000 euros : au-delà, sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative (article D. 2135-7), en-deçà, soit par publication sur leur site internet ou, à défaut de site, en DIRECCTE (article D. 2135-8).

Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-835 QPC du 30 avril 2020 jugeant le 3 ° de l'article L. 2121-1 du code du travail conforme à la Constitution, qu'un syndicat peut rapporter la preuve de sa transparence financière soit par la production des documents comptables requis

*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.*

en application des dispositions du code du travail que nous venons de mentionner, soit par la production de tout autre document équivalent (Soc., 29 février 2012, n° 11-13.748, Bull. 2012, V, n° 83 ; Soc., 17 octobre 2018, n° 17-19.732 et 18-60.030, jugeant que les documents comptables dont la loi impose la confection et la publication ne constituent que des éléments de preuve de la transparence financière, leur défaut pouvant dès lors être suppléé par d'autres documents produits par le syndicat et que le juge doit examiner). Votre jurisprudence est dans le même sens : le respect de l'obligation de publicité des comptes fixée par l'article L. 2135-5 du code du travail doit être regardé, pour les organisations qu'elle concerne, comme une des conditions à remplir pour répondre au critère de transparence financière requis, pour établir leur représentativité, sauf à ce qu'elles puissent faire état de l'accomplissement de cette obligation de publicité par des mesures équivalentes (4/1 CHR, 18 juillet 2018, *Union des professionnels de la beauté*, n° 406516, aux Tables ; 4/1 CHR, 14 novembre 2018, *OTRE*, n° 406007, aux Tables).

Dans son dernier état, la jurisprudence de la Cour de cassation semble faire preuve de souplesse dans l'appréciation du respect des dispositions en cause : elle juge ainsi qu'aucune exigence légale n'impose de vérifier le respect de l'obligation de transparence financière au regard des deux derniers exercices clos de l'organisation syndicale, si bien qu'il n'y a lieu de vérifier son respect qu'au regard du dernier exercice clos et que s'agissant de cet exercice, le critère peut être regardé comme satisfait si les formalités d'approbation et de publicité sont en cours d'accomplissement (Soc., 10 février 2021, n°19-18.040, au Bull, RJS 4/21 n° 226).

En l'espèce, faisant application de votre jurisprudence, la cour a d'abord relevé qu'il ressortait des pièces du dossier que le syndicat FILPAC-CGT Midi Libre, dont les ressources étaient inférieures à 230 000 euros, avait publié sur son site internet un bilan simplifié au titre de chacun des exercices clos de 2015 à 2018 mais qu'aucune de ces mêmes pièces ne permettait de déterminer avec certitude la date de ces publications. Elle a également relevé qu'en tout état de cause, à supposer même que la publication de ces bilans simplifiés serait établie à la date de la décision en litige, il ne ressortait d'aucune de ces mêmes pièces que le syndicat FILPAC-CGT Midi Libre aurait publié sur son site internet ses comptes de résultats simplifiés ainsi que le tableau annexe de ses ressources pour les mêmes exercices. Relevant qu'il n'était pas davantage soutenu que ces documents comptables auraient fait l'objet d'une mesure de publicité équivalente, la cour en a déduit qu'à défaut d'avoir satisfait au respect de l'obligation de publicité de ses comptes, le syndicat ne remplissait pas le critère de transparence financière. Constatant que les syndicats FILPAC-CGT Midi Libre et FO, signataires de l'accord du 23 août 2019, avaient obtenu, respectivement, 80 % et 20 % de l'ensemble des suffrages exprimés en faveur des organisations syndicales lors des dernières élections professionnelles dans l'entreprise, elle a jugé que cet accord ne pouvait être regardé comme respectant les conditions de représentativité et de majorité requises par l'article L. 1233-24-1 du code du travail.

*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.*

Les moyens tirés par le syndicat FILPAC CGT et la société Imprimerie du midi de ce que la cour aurait, d'une part, commis une erreur de droit en exigeant de lui la preuve que les bilans simplifiés auraient été publiés avant la date de la décision en litige alors qu'il revenait à ses contradicteurs d'apporter la preuve contraire et, d'autre part, dénaturé les pièces du dossier en estimant que rien ne permettait d'établir que tel était le cas ne vous retiendront pas. Ils critiquent des motifs qui peuvent à nos yeux être regardés comme surabondants dès lors que la cour a retenu qu'en tout état de cause faisaient défaut les autres documents exigés par l'article L. 2135-1, si bien que les moyens de cassation sont inopérants. Ces moyens sont au demeurant infondés dès lors que la dénaturation alléguée ne ressort nullement des pièces du dossier et que seul le syndicat était en mesure de produire les éléments justifiant de son respect des obligations de publicité pesant sur lui.

La société et le syndicat requérants ne sont pas davantage fondés à soutenir que la cour aurait entaché son arrêt d'inexacte qualification juridique des faits ou d'erreur de droit en jugeant qu'à défaut d'avoir publié sur son site internet ses comptes de résultats simplifiés ainsi que le tableau annexe de ses ressources et d'alléguer que ces documents comptables auraient fait l'objet d'une mesure de publicité équivalente, le syndicat ne pouvait être regardé comme ayant satisfait au respect de l'obligation de publicité de ses comptes. Le syndicat FILPAC CGT ne saurait en particulier sérieusement soutenir que dès lors qu'il a publié sur son site internet un bilan simplifié, il respectait l'obligation prévue à l'article L. 2135-5 et donc le critère de transparence financière dès lors que l'irrespect des obligations des conditions d'établissement des comptes elles-mêmes, prévues à l'article L. 2135-1, serait sans incidence à cet égard. L'obligation mentionnée à l'article L. 2135-5 ne peut être regardée comme respectée que si celle figurant à l'article L. 2135-1 l'est elle-même, sauf à transformer la première en contrainte purement formelle. Contrairement à ce qui est en outre soutenu par la société Imprimerie du Midi, il résulte des énonciations mêmes de son arrêt que la cour a bien recherché si les documents comptables avaient fait l'objet d'une mesure de publicité équivalente.

PCMNC au rejet des pourvois et à ce que vous mettiez à la charge de la société Imprimerie du Midi, du syndicat FILPAC-CGT Midi Libre et de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros chacun au syndicat Sud Industrie 34 et à M. Costa.

*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.*