

N° 450467

M. B...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 21 mars 2022

Lecture du 12 avril 2022

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

Dans un contexte marqué, depuis une dizaine d'années, par d'importantes restructurations du réseau consulaire¹, ce pourvoi a été porté devant votre formation de jugement afin que vous vous prononciez sur la **procédure applicable aux suppressions d'emploi dans les chambres de commerce et d'industrie (CCI)**, le statut des personnels de ces organismes faisant, sur ce point, l'objet d'interprétations divergentes de la part des tribunaux et cours².

1. Les faits de l'espèce sont relativement simples. M. B... exerçait depuis 2011, sous différents titres, les fonctions de directeur du développement de la CCI de l'Yonne, en charge de la prospection et de la promotion de ce département auprès des entreprises implantées en Ile-de-France.

Il faut rappeler dès ici que, dans le cadre de la restructuration du réseau des CCI³, la gestion des personnels de droit public a été, à compter du 1^{er} janvier 2013, mutualisée au niveau des CCI de région qui en sont légalement les employeurs et qui mettent ensuite les agents à la disposition des CCI territoriales, telles que celle de l'Yonne.

Ainsi, après une délibération du 12 janvier 2016 de l'assemblée générale de la CCI de l'Yonne mettant fin à la mission de développement de la chambre en direction de la région d'Ile-de-France, l'assemblée générale de la CCI de région Bourgogne Franche-Comté a, par délibération du 30 mars 2016, décidé de supprimer neuf emplois budgétaires mis à disposition des chambres territoriales de son ressort, dont celui correspondant à la mission Ile-de-France.

¹ Voir, pour un bref rappel, nos conclusions sous la décision CE 29 juin 2021, *Syndicat CFE CGC Réseaux Consulaires et autres*, n° 435466 et a.

² Voir, pour une approche contraire à celle retenue ici : CAA Bordeaux, 30 juin 2014, *M. X...*, n° 13BX00744 ; TA Lyon, 7 juin 2017, *Mme Z...*, n° 1409822 ; *Mme C...*, n° 1409889

³ En l'occurrence, en application de la loi n° 2010-1463 du 23 juillet 2010

Puis, par une décision du président de la CCIR en date du 12 août 2016, M. B... a été licencié pour suppression de poste.

Ce licenciement a été annulé par un jugement du 31 mai 2018 du tribunal administratif de Dijon, au motif que la délibération du 30 mars 2016 n'avait pas été précédée de la consultation de la commission paritaire régionale (CPR).

Après une seconde délibération dans le même sens de l'AG en date du 19 septembre 2018, l'intéressé a toutefois de nouveau fait l'objet, le 26 novembre 2018, d'une mesure individuelle de licenciement, pour le même motif. Ce licenciement a également été annulé par le TA de Dijon le 28 janvier 2020, sur le même fondement que celui retenu dans son premier jugement.

Entre temps, l'intéressé avait présenté un recours indemnitaire, qui a été rejeté par un jugement du même tribunal du 14 juin 2019.

Les parties ont chacune fait appel de ces trois jugements en ce qu'ils leur faisaient grief. Joignant les trois instances, la CAA de Lyon a, par un arrêt du 7 janvier 2021 contre lequel M. B... se pourvoit en cassation, infirmé les deux jugements annulant les mesures de licenciement et rejeté les demandes du requérant, ainsi que son appel pour ce qui concerne le volet indemnitaire de l'affaire.

2. Le premier des huit moyens du pourvoi pose la **question la plus délicate** dans cette affaire. Il soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que les délibérations de l'assemblée générale de la CCI de région Bourgogne Franche-Comté décidant la suppression de l'emploi en cause **n'avaient pas à être précédées de la consultation de la commission paritaire régionale.**

A vrai dire, ce moyen est délicat pour deux séries de raison.

2.1. La première tient à la **question de son opérance**, qui résulte de la configuration particulière du litige.

Comme nous vous l'avons dit, les premiers juges ont annulé la décision de licenciement frappant M. B... en accueillant l'exception d'illégalité dirigée contre la délibération de l'AG de la CCI décidant la suppression de l'emploi, au motif que cette délibération était entachée d'un vice de procédure, faute de consultation préalable de la CAP.

Ce faisant, nous pensons qu'ils ont fait droit à un moyen qui était inopérant devant eux.

En effet, vous jugez que la décision portant création ou suppression d'un emploi présente un caractère réglementaire (CE 18 octobre 1972, *Syndicat des personnels de*

l'inspection des lois sociales en agriculture, n° 80222, p. 654 ; CE 20 octobre 1978, *W...*, n° 08391, aux Tables, ccl. J. Massot).

Or, vous savez qu'en application de votre jurisprudence d'Assemblée du 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, p. 187 (laquelle, il est vrai, n'avait pas 15 jours lorsque le tribunal a statué), il n'est plus possible d'invoquer utilement par voie d'exception contre un acte réglementaire les vices de forme ou de procédure dont il serait entaché...

En d'autres termes, était inopérant devant les juges du fond le moyen tiré, à l'appui des conclusions dirigées contre les décisions de licenciement litigieuses, de l'absence de consultation de la CAP préalablement à la délibération portant suppression de l'emploi.

Il est vrai que, contrairement à ce qu'elle aurait dû faire – car vous estimez que lorsque les premiers juges ont fait droit à un moyen inopérant, il appartient au juge d'appel de relever d'office cette inopérance pour censurer le motif retenu par le tribunal (CE 3 août 2011, *Mme CR...*, n° 326754, T. pp. 876-1095), la cour s'est elle-même prononcée sur le bien-fondé du moyen retenu par le tribunal, qu'elle a cependant, pour sa part, écarté.

En tant que juges de cassation, vous ne vous trouvez donc pas dans le cadre de votre jurisprudence CE 4 juin 2014, *Société Opilo et EURL Paris Plage*, n° 368254, T. pp. 817-826, par laquelle vous avez jugé qu'est d'ordre public en cassation le moyen tiré de l'erreur de droit commise par les juges du fond à avoir retenu comme fondé un moyen inopérant.

En effet, les juges d'appel ont regardé comme infondé le moyen qui était au surplus inopérant et nous en déduisons que vous n'avez donc pas, dans cette hypothèse, à soulever d'office le moyen tiré de l'erreur de droit commise par les juges du fond à avoir simplement examiné un moyen inopérant. Ce serait en effet là faire preuve d'un formalisme bien excessif vis-à-vis de l'arrêt critiqué.

Il reste que, dans cette même logique, nous croyons également que, devant vous, le moyen soulevé par le pourvoi est lui-même inopérant puisqu'à le supposer fondé, il ne pourrait lui-même, après cassation de l'arrêt, qu'être écarté au fond comme étant sans incidence sur la légalité des décisions de licenciement attaquées...

Notre mouvement premier serait donc de vous proposer de **l'écarter comme inopérant**.

2.2. Si, toutefois, l'intérêt pratique de la question vous conduisait à l'examiner, nous vous dirons un mot de son bien-fondé, avec d'autant moins d'embarras qu'il nous semble que vous devriez de toute façon écarter le moyen, même si la chose ne relève pas de l'évidence.

Il nous faut en effet vous rappeler que l'article 6.2.4.2 du statut du personnel administratif des CCI, tel qu'il a été approuvé par arrêté ministériel du 25 juillet 1997, prévoit

que : « *D'une façon générale, la CPR est compétente pour donner son avis sur toutes les questions concernant le personnel, à l'exclusion du Directeur Général. / L'avis consultatif de la Commission Paritaire Régionale est impérativement requis dans les cas suivants : / (...) / - questions concernant le personnel : la CPR est compétente pour donner son avis sur toutes les questions concernant le personnel ; / (...)* ».

La seule lecture de ce texte tendrait ainsi à valider la thèse du pourvoi car cette rédaction très large (« toutes les questions concernant le personnel ») nous paraîtrait devoir englober la décision par laquelle est décidée la suppression de postes ou d'emplois.

Nous ne vous proposerons cependant pas d'adopter cette lecture littérale car, en réalité, ce texte ne se comprend qu'en regard des autres dispositions du statut, qui en restreignent le caractère très général.

C'est d'abord vrai de l'article qui suit immédiatement les dispositions que nous venons de citer, à savoir l'article 6.2.4.3, qui énonce que la CPR est simplement informée « *en cas de projet de licenciement pour suppression de poste, conformément à l'article 35-1 du Statut* ».

Or, ledit article 35-1 est lui-même très explicite quant au déroulement de la procédure applicable en cas de suppression d'emploi, que l'on peut résumer en trois temps :

- il prévoit d'abord que la délibération par laquelle l'assemblée générale décide de supprimer des emplois est transmise pour information à la CPR dans un délai de 15 jours suivant celle-ci, sans faire mention d'aucune consultation préalable à cette délibération ;

- ce n'est qu'ensuite que le même article prévoit la tenue d'une réunion avec les représentants du personnel sur les modalités de reclassement envisagées, qui précède elle-même les entretiens préalables au licenciement des agents ne pouvant être reclassés ;

- enfin, ce n'est qu'à l'issue de ces entretiens que la CPR émet deux avis : l'un sur les efforts de reclassement effectués et l'autre sur les licenciements individuels envisagés.

En d'autres termes, si la consultation de la CPR est requise, c'est en aval, c'est-à-dire préalablement au licenciement de l'agent pour cause de suppression de son emploi mais non en amont, avant la délibération portant elle-même suppression des emplois budgétaires.

Cette solution découle de l'enchaînement des textes et répond à une logique institutionnelle forte, qui distingue ce qui relève des choix stratégiques et des décisions budgétaires, d'une part, et ce qui relève des incidences éventuelles de ces décisions sur les personnels, d'autre part. Du reste, on peut observer à cet égard que, dans plusieurs cas, la

suppression d'emplois budgétaires n'entraînera pas nécessairement des licenciements mais simplement des réaffectations internes.

Nous observons d'ailleurs qu'une telle interprétation des articles 6.2.4.2 et 35-1 a également été retenue par la commission de suivi prévue par l'article 50 *quinquies* du statut dans un avis du 4 juin 2018⁴ qui a été validé par décision du 19 juin 2018 de la commission paritaire nationale (qui est seule compétente pour établir le statut du personnel administratif des CCI en application de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952).

Enfin, contrairement à ce qui est allégué, nous ne voyons pas, dans la lecture qu'a retenue la cour, de méconnaissance de votre jurisprudence. En effet, si vos chambres réunies ont déjà jugé que la CPR devait être consultée avant la délibération de l'assemblée générale supprimant des emplois (CE 17 mars 2017, *CCI de région Paris Ile-de-France*, n° 392467, C), c'est précisément parce que le règlement intérieur de la CCI de Paris le prévoyait expressément⁵ et que vous avez admis qu'il était loisible à chaque CCI de prévoir des consultations supplémentaires par rapport à celles prévues par l'article 35-1 du statut du personnel administratif.

Nous voyons donc là un *a contrario* par rapport au raisonnement du pourvoi : s'il faut qu'un texte spécifique prévoit une telle consultation, c'est bien parce qu'elle n'est normalement pas requise par le texte de droit commun.

Si vous nous suivez, la CAA a donc eu raison d'estimer que la suppression de l'emploi dédié à la mission Ile-de-France n'avait pas à être précédée de la consultation de la CPR et vous pourrez alors **écarter le premier moyen comme infondé**.

3. Nous serons moins diserts sur les moyens suivants.

Le deuxième moyen du pourvoi soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant qu'étaient inopérants les moyens tirés de l'illégalité de la délibération de l'assemblée générale de la CCI de l'Yonne du 12 janvier 2016 mettant fin à la mission de développement de la chambre en direction de la région d'Ile-de-France.

Mais vous ne pourrez y faire droit car, à vrai dire, ces moyens étaient même doublement

⁴ Selon lequel : « En l'état actuel du Statut, dans le cadre spécifique d'une procédure de licenciement pour suppression de poste, la consultation de la Commission Paritaire Régionale requise par l'article 6.2.4.2 a lieu, conformément aux dispositions de l'article 35-1 du Statut, dans le délai de huit jours ouvrés qui suit le ou les entretiens individuels. Aucune disposition statutaire n'impose une consultation préalable de la CPR avant que l'Assemblée Générale de la CCIR ne décide de supprimer des postes budgétaires ».

⁵ Son article 11 énonçait que : « 1) Avant toute décision de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, la commission paritaire locale doit être obligatoirement informée et consultée sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs, la durée du travail ou les conditions d'emploi et de travail du personnel. Elle formule des avis sur ces divers points. / (...)».

inopérants.

D'abord pour la raison que nous vous avons dites s'agissant de l'application de votre jurisprudence *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*.

D'autre part et en tout état de cause, parce qu'en application de vos décisions de Section des 25 février 2005, *Association « Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac »*, n° 248060, p. 83 et 11 juillet 2011, *Sodemel et autre*, n° 320735, p. 346, vous savez que « l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale (...) ».

Or, nous n'avons aucun doute quant au fait que les décisions de licenciement prises par le président de la CCI de région à l'encontre de M. B... n'étaient pas, au sens de cette jurisprudence, prises pour l'application de la délibération de la CCI de l'Yonne, qui n'en constituait pas davantage la base légale.

En effet, s'il y a indéniablement un lien entre la délibération de l'assemblée générale de la CCI de l'Yonne du 12 janvier 2016 mettant fin à la mission de développement de la chambre en direction de la région d'Ile-de-France et celles de l'assemblée générale de la CCI de région des 30 mars 2016 et 19 septembre 2018 supprimant l'emploi de « directeur du développement », la CCI de région n'était cependant pas tenue de supprimer cet emploi, qu'elle aurait pu redéployer sur une autre mission. Et, en tout état de cause, s'il est clair que les décisions de licenciement pour suppression d'emploi ont été prises pour l'application des deux délibérations de la CCI de région supprimant l'emploi de M. B..., elles ne l'ont pas été pour l'application de la délibération de la CCI de l'Yonne, qui n'était ni nécessaire ni suffisante pour entraîner la suppression de l'emploi de l'intéressé, qui est une compétence propre de la CCI de région, puisque c'est elle qui est l'employeur de celui-ci. Cette délibération de la CCI de l'Yonne n'est pas davantage, pour le même motif, la base légale des décisions de licenciement en litige.

La CAA n'a donc pas commis d'erreur de droit en jugeant inopérante l'exception tirée de l'illégalité de la délibération de la CCI de l'Yonne à l'appui des conclusions de M. B... dirigées contre les deux décisions prononçant son licenciement.

4. Le troisième moyen est tiré de ce que la CAA a commis une erreur de droit en estimant que le licenciement du 16 août 2016 n'était pas entaché d'irrégularité alors que l'entretien individuel préalable a été conduit par le directeur général de la chambre qui ne disposait pas d'une délégation du président.

Toutefois, l'article 35-1 du statut prévoit que l'entretien préalable au licenciement se tient « avec le Président de la CCI employeur ou son représentant » et ce représentant peut naturellement être, comme en l'espèce, le directeur général de la CCI⁶.

Le moyen doit donc être écarté.

5. Il est en quatrième lieu soutenu que la CAA a commis une erreur de droit en estimant qu'était inopérant le moyen tiré de l'incomplète information des membres de la commission paritaire régionale avant sa première réunion préalable à l'édition, le 30 juin 2016, de son avis sur le licenciement.

Comme nous vous l'avons indiqué, la CPR se réunit deux fois en cas de suppression d'emploi : une première fois, dans les 15 jours suivant la décision de l'assemblée générale de la CCI, après avoir reçu les informations relatives aux motifs de cette suppression et aux pistes de reclassement envisagées ; une seconde fois, à l'issue des entretiens de reclassement avec les agents, pour émettre ses deux avis relatifs respectivement aux efforts de reclassement et aux licenciements individuels envisagés.

Dans ce cadre, vous avez déjà estimé que c'est au plus tard à l'occasion de cette seconde réunion que la commission paritaire doit être informée des actions qui ont été concrètement entreprises à l'égard de ces agents pour éviter leur licenciement ainsi que des propositions de reclassement qui ont pu être faites à ces mêmes agents (CE 10 février 2014, *M. Schiele*, n° 361675, C).

Cela paraît fort logique puisque, par définition, l'employeur ne dispose pas de tous les éléments utiles lors de la première réunion de la commission et ne peut donc pas les fournir aux représentants du personnel... Dès lors, le moyen tiré de ce que l'information de la CPR était incomplète lors de sa première réunion était bien inopérant.

6. Vous pourrez ensuite écarter sans difficulté particulière le moyen d'insuffisance de motivation tiré de ce que la cour n'aurait pas répondu au moyen d'incompétence de la commission paritaire nationale des CCI pour fixer les modalités de consultation du ministre de tutelle dans le cadre d'un licenciement ou de la révocation d'un agent ayant la qualité de délégué syndical.

En effet, ce « moyen » constituait plutôt une simple argumentation invoquée à l'appui du moyen tiré de ce que l'article 33 *bis* du statut méconnaît le sixième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : la CAA n'avait donc pas à y répondre nécessairement et elle l'a en tout état de cause implicitement écarté en n'accueillant pas au fond l'exception d'inconstitutionnalité dirigée contre l'article 33 *bis* du statut.

⁶ Cf. article R. 711-70 du code de commerce : « *Les services des chambres de commerce et d'industrie de région ou de CCI France sont dirigés par un directeur général nommé, après consultation du bureau, par le président et placé sous son autorité.* »

7. Enfin, vous ne pourrez pas accueillir les différents moyens de dénaturation soulevés, car les différentes appréciations factuelles de la cour nous paraissent exemptes d'un tel reproche.

Ainsi, c'est sans dénaturer les pièces du dossier qui lui était soumis que la cour a estimé que la suppression de l'emploi de M. B... était justifiée par un motif économique et ne constituait pas un détournement de pouvoir, ce qui se déduisait en effet de la situation financière de la CCI de l'Yonne et en particulier du refus de la communauté de communes du Sénonais de renouveler sa collaboration concernant la « mission Ile de France ». Contrairement à ce qui est allégué, est sans incidence sur cette appréciation la circonstance que M. B... a été titularisé après la délibération du 12 janvier 2016 car cette mesure avait seulement pour objet de régulariser sa situation à compter du 14 novembre 2015, soit avant qu'il soit mis un terme à la mission dont il avait la charge.

De même, c'est souverainement et sans dénaturer les faits ni commettre d'erreur de droit que la cour a estimé que M. B... n'établissait pas en quoi la CCI de région avait manqué de loyauté ou de diligence dans ses tentatives de reclassement.

Certes, M. B... indique avoir reçu, moins d'une heure et demi après le dépôt de sa candidature sur un poste qui lui a été proposé, un message électronique – qui ne lui était manifestement pas destiné – aux termes duquel il était envisagé de lui répondre qu'il ne correspondait pas au profil recherché.

Toutefois, non seulement ce message peut être justifié par l'inadéquation du candidat au profil du poste mais, surtout et en tout état de cause, il date du 11 septembre 2017, soit postérieurement à son licenciement, et est donc insusceptible d'établir une méconnaissance du principe général du droit dégagé par votre décision de Section 25 septembre 2013, *Mme S...*, n° 365139, A, selon lequel il incombe à l'administration de chercher à reclasser l'agent avant de pouvoir prononcer son licenciement.

Il s'agit en réalité d'un courriel répondant à une obligation différente, qui figure à l'article 35-1 du statut et selon laquelle, pendant un délai de 18 mois à compter de la notification du licenciement pour suppression de poste, « *les postes d'un niveau d'emploi équivalent mis en recrutement pendant cette période doivent être proposés en priorité aux agents licenciés* ».

Tant la branche d'erreur de droit que de dénaturation nous paraissent donc devoir être écartées, M. B... ne contestant pas, s'agissant des tentatives de reclassement postérieures au licenciement, avoir été rendu destinataire de plusieurs avis de vacance de poste de directeurs d'un niveau hiérarchique équivalent à l'emploi qu'il occupait.

8. Et par ces motifs, nous concluons au **rejet du pourvoi** et, dans les circonstances de

l'espèce, à ce que vous rejetez les conclusions présentées par la CCIR Bourgogne Franche-Comté au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, les conclusions présentées par la CCI France sur ce même terrain étant par ailleurs irrecevables puisque celle-ci, mise en cause pour observation, n'a pas la qualité de partie à l'instance et ne l'aurait pas non plus pour faire tierce opposition à votre décision.