

N° 446492 –

Syndicat CGT de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations et autre

N° 459626 – Société Paragon Transaction

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 8 février 2023

Lecture du 21 mars 2023

Conclusions

M. Jean-François de Montgolfier, Rapporteur public

L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail a créé un régime de « rupture conventionnelle collective » (RCC) qui s'inspire des plans de départs volontaires et qui tend, sans les remplacer, à en sécuriser le régime. La RCC procède d'un accord majoritaire dans l'entreprise pour fixer les conditions et les modalités de la rupture d'un commun accord des contrats de travail en excluant tout licenciement. A la différence des plans de sauvegarde de l'emploi ou des plans de départ volontaire, la voie du document unilatéral n'est pas prévue.

L'article L. 1237-19-1 du code du travail prévoit que l'accord doit déterminer notamment les modalités d'information du comité social et économique, le nombre maximum de départs envisagés, des suppressions d'emploi associées et de la durée du dispositif, les conditions pour en bénéficier, les critères de départage entre salariés volontaires et, enfin, les mesures permettant le reclassement externe et les modalités de calcul des indemnités de rupture.

Sous réserve des salariés protégés, dont le départ reste soumis à l'autorisation de l'inspecteur du travail, c'est cet accord majoritaire et non les résiliations individuelles, qui est soumis à une validation administrative selon des modalités qui s'inspirent du régime de la validation d'un accord majoritaire de plan de sauvegarde de l'emploi.

L'article L. 1237-19-3 précise ainsi que, pour cette validation, l'administration doit contrôler le respect des dispositions de l'article L. 1237-19 (essentiellement, l'exclusion de tout licenciement), la présence des clauses que nous venons d'énumérer ainsi que, s'agissant des mesures d'accompagnement, leur caractère précis et concret et, enfin, la régularité de la procédure d'information du Comité social et économique (CSE) – d'information mais non de consultation.

S'agissant du régime contentieux, il est créé un bloc de compétence, confié au juge administratif, comparable à celui applicable en matière de plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et il est renvoyé aux règles contentieuses applicables pour les PSE de sorte que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont tenus de statuer dans un délai de trois mois à peine de dessaisissement¹.

¹ Article L. 1237-19-8.

Les deux affaires qui viennent d'être appelées vont vous permettre de poser les premiers jalons pour l'application de ce régime juridique, s'agissant en particulier du contrôle que l'administration doit exercer sur les demandes de validation. La RCC a pour l'instant connu un succès moins impressionnant que la rupture conventionnelle. Des statistiques datant de 2021 font état de près de 150 validations au cours de l'année précédente. Sont concernées en majorité des entreprises de grande taille.

I. – Le pourvoi de la société Paragon Transaction va d'abord vous conduire à juger si la RCC est possible pour traiter de la fermeture d'un site.

Cette société exerce une activité d'édition et d'imprimerie. Elle employait plus de 350 salariés dans plusieurs établissements et a décidé, en 2020, de fermer le site de production de Romorantin-Lanthenay. Un accord majoritaire a été conclu avec certaines organisations syndicales, accord que la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Centre-Val-de-Loire a validé. Le tribunal administratif d'Orléans a rejeté le recours formé par l'Union départementale syndicale Force Ouvrière mais la cour administrative d'appel de Versailles a annulé ce jugement ainsi que la décision de validation. La cour a jugé que dès lors que la fermeture du site était déjà décidée, le recours à la RCC n'était pas possible.

Des trois moyens invoqués par le pourvoi, deux s'écartent aisément.

* Premièrement, la cour n'a nullement dénaturé les faits en jugeant que la fermeture du site était certaine. Cette fermeture a été annoncée par une note d'information adressée au CSE le 23 octobre 2020 qui évoquait le transfert de l'ensemble de l'activité ainsi que la vente du site après sa désindustrialisation. A cette fin un accord de mobilité avait été conclu le 30 octobre qui, comme l'accord de RCC conclu le 15 décembre, s'étendait jusqu'au 30 juin 2021. La fermeture n'était nullement hypothétique.

* Deuxièmement, le moyen tiré de ce que la cour a méconnu son office et celui de l'administration en se livrant à un contrôle de la réalité du consentement de chaque salarié doit être écarté. La Cour a seulement jugé que la décision de fermeture du site et la suppression de tous les emplois étaient incompatibles avec le recours à la RCC dès lors que les salariés n'étaient pas en mesure d'opter librement pour le départ.

* Le dernier moyen, tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 1237-19 du code du travail qui impose que la RCC exclue tout licenciement, est le plus sérieux.

L'accord de RCC de la société Paragon ne prévoyait certes aucun licenciement pendant sa période d'application, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 2021. Si des salariés avaient décidé de ne

candidater ni dans l'accord de mobilité ni dans l'accord de RCC, ils n'auraient pu être licenciés avant cette date. Le code du travail n'interdit pas qu'une RCC soit suivie de licenciements, après son expiration, le cas échéant dans le cadre d'un PSE.

Ces motifs avaient convaincu le tribunal administratif de rejeter la demande d'annulation. Il y a donc ici matière à une hésitation.

Il nous semble toutefois que la cour administrative d'appel a exactement interprété les dispositions des articles L. 1237-19 et L. 1237-19-1 du code du travail en jugeant que la circonstance que tous les emplois du site soient supprimés exclut le recours à la rupture conventionnelle collective. Comme l'indiquent les mesures que doit comporter l'accord de RCC, celle-ci, par sa nature conventionnelle, suppose, pour les salariés, un choix entre partir ou rester. En l'espèce, il ne leur était offert que le choix du mode de départ : mobilité, rupture conventionnelle ou licenciement dans des conditions qu'ils ne connaissaient pas encore mais cette incertitude ne retirait rien à l'absence de réelle option. Lorsque tous les emplois sont supprimés, il n'est pas interdit de prévoir des ruptures négociées, mais c'est dans le cadre d'un plan de départ volontaire inscrit dans un PSE qu'une telle opération doit être conduite car l'opération implique le licenciement pour les salariés qui ne candidatent ni à la mobilité ni au départ.

Votre jurisprudence nous semble déjà engagée dans cette voie. Vous avez en effet jugé que, même lorsqu'un projet de réorganisation et de compression d'effectifs d'une entreprise n'aboutit pas, par lui-même, à des suppressions d'emploi, une fois tenu compte des départs volontaires, il doit néanmoins faire l'objet d'un PSE dès lors qu'il prévoit le licenciement des salariés refusant la modification de leur contrat de travail (Voyez votre décision du 10 octobre 2018 sur un PSE du Crédit Lyonnais²).

Dans le cas présent, la réorganisation ne prévoyait pas expressément le licenciement des salariés qui refuseraient la modification de leur contrat de travail mais elle l'impliquait nécessairement. Il nous semble donc que la même solution mérite d'être appliquée

En regardant la réalité de l'opération dans son ensemble, la cour administrative d'appel de Versailles préserve, à juste titre, l'effectivité des règles d'ordre public qui protègent les salariés en cas de licenciement collectif.

II. – La seconde affaire vous permettra de préciser le contrôle de l'administration sur les conditions de négociation et de conclusion de l'accord de RCC

² CE, 10 octobre 2018, *Fédération Force Ouvrière des employés et cadres et fédérations des syndicats du personnel de la banque et de l'assurance CGT*, n° 395280, T. p. 942.

Cette affaire présente quelques particularités résultant du statut de l'employeur : la Caisse des dépôts et consignations (« la Caisse »).

Fin 2018, la Caisse a ouvert une négociation en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GEPEC), avec l'ambition de traiter ensemble trois questions : 1°, Le renouvellement des compétences, 2°, l'accompagnement des collaborateurs en fin de carrière et, 3°, enfin, la mise en œuvre de dispositifs de départ volontaire en cours de carrière. Ce troisième volet de la négociation constitue le plan de RCC.

La négociation, conduite au cours du 1^{er} semestre 2019, a abouti à la signature d'un accord majoritaire le 24 septembre 2019 et la DIRECCTE d'Ile de France en a validé le troisième volet par une décision du 15 octobre 2019. Les syndicats CGT de la Caisse en ont demandé en vain l'annulation devant le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Paris. Ils vous saisissent régulièrement en cassation.

La contestation porte sur la chronologie de la négociation de cet accord.

L'article 34 de la loi DDOSSS du 28 mai 1996³ prévoit que la Caisse emploie des agents de droit public, dont des fonctionnaires, et des agents de droit privé. Cet article permet en outre que des accords d'entreprise assurent « *la mise en cohérence des règles sociales dont relèvent* » ses différents personnels.

La Caisse a d'abord engagé la négociation sur le fondement de ces dispositions. Il est cependant apparu qu'elles seraient insuffisantes pour rendre applicables aux agents de droit public les dispositions du code du travail sur la rupture conventionnelle.

Toutefois, dans le même temps, la discussion au Parlement du projet de loi portant transformation de la fonction publique s'est enrichie d'un nouvel article introduit par amendement et qui est devenu l'article 73 de la loi du 6 août 2019. Cet article, 1°, rend la RCC applicable aux agents de droit public de la Caisse, 2° prévoit que l'instance unique de représentation de son personnel tient lieu de comité social et économique et, enfin, 3° organise les effets de la rupture conventionnelle pour les agents de droit public. La loi est entrée en vigueur, certes, *avant* la conclusion de l'accord majoritaire, le 24 septembre, et sa validation, le 15 octobre, mais *après* sa négociation et, surtout, *après* l'information de l'instance unique, en février 2019.

Les requérants soutiennent, d'abord, que l'accord ayant été négocié sans base légale, la négociation était entachée de déloyauté.

*** L'administration doit-elle contrôler les conditions de négociation et d'adoption de l'accord majoritaire de RCC ?**

³ Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire.

Le code du travail ne le prévoit pas expressément mais, sur ce point, la cohérence impose de reprendre le cadre de contrôle que vous avez retenu pour la validation des accords de PSE. L'article L. 1237-19-3, qui précise que l'administration valide l'accord dès lors qu'elle s'est assurée de sa conformité à l'article L. 1237-19, s'inspire de la rédaction applicable aux PSE⁴ sur laquelle vous vous êtes fondé pour juger que « *les vices affectant [...] les conditions de négociation d'un accord collectif [de PSE] ne sont susceptibles d'entraîner l'illégalité de l'acte validant cet accord que s'ils sont de nature à entacher ce dernier de nullité* » (CE, 7 décembre 2015, *Fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services – DARTY Ile de France*, n° 383856, p. 428).

Comme l'exposait la Présidente Dumortier dans ses conclusions sous cette décision, il s'agissait de faire application d'une jurisprudence ancienne et bien établie, selon laquelle l'administration ne peut en principe approuver, valider ou étendre un acte de droit privé qu'à la condition que cet acte soit lui-même valide (Pour l'extension d'une convention collective, voir : 4 mars 1960 *société anonyme « Le Peignage de Reims*» n° 39554, p. 168 ; pour l'approbation des statuts d'une association, voir Section, 15 juillet 1959 *Fédération française de tir*, n° 25165, p. 441).

Le moyen tiré de ce que l'administration ne pouvait valider l'accord de RCC dès lors que celui-ci était entaché de nullité est donc opérant. Comme en matière de PSE, le « bloc de compétence » que vous a confié le législateur fait obstacle à ce que vous saisissiez le juge judiciaire d'une question préjudicielle (CE, 13 avril 2018, *Mme B... et autres*, 404090, T. pp. 613-939).

Sur le fond, la circonstance qu'à la date de la négociation de l'accord, la loi ne permettait pas encore d'inclure les fonctionnaires dans le champ de la RCC n'entache pas de nullité l'accord qui a été conclu après la modification de la loi.

La question ici n'est pas de savoir s'il est légalement possible de prendre un acte avant qu'entre en vigueur la norme qui en constitue le fondement puisque l'accord a été conclu après l'entrée en vigueur de la loi.

Or, rien n'interdit de négocier ou de préparer un acte par anticipation de la survenance de l'événement ou de l'adoption de la norme qui en constituera la justification légale. La Cour de cassation l'a jugé à propos d'accords collectifs (Soc., 13 octobre 2010, pourvoi n° 09-13.109, Bull. 2010, V, n° 230) et, sur des questions différentes mais selon la même logique, vous jugez qu'une consultation sur un projet de texte réglementaire avant la promulgation de la loi pour laquelle ce texte doit être pris n'est pas irrégulière pour ce seul motif (CE, 17 novembre 2017, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées*, 400939, p. 437).

⁴ 1° de l'article L. 1233-57-2 du code du travail.

Sur la question de la loyauté de la négociation, trois observations sont encore nécessaires :

– En premier lieu, vous pourriez hésiter un instant à reconnaître que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de loyauté est opérant en tant que tel. En effet, le vocable « principe de loyauté », pour la négociation d'accords collectifs, désigne souvent l'obligation faite à l'employeur de conduire la négociation avec toutes les organisations syndicales représentatives ainsi que l'interdiction des négociations séparées. Il s'agit donc d'assurer le respect de prescriptions expressément et spécialement prévues par le code du travail (CE, 4 juillet 2012, *Fédération nationale des transports routiers*, 337698, p. 271 ; 26 octobre 1988, *Fédération nationale des industries chimiques C.G.T.*, 64675, ou, pour la Cour de cassation : Soc., 8 mars 2017, 15-18.080, Bull. 2017, V, n° 46). A notre connaissance, vous n'avez jamais reconnu un principe général de loyauté de la négociation collective.

Toutefois, un tel principe, semble désormais reconnu, depuis quelques années, tant par la Cour de cassation qui reconnaît que sa méconnaissance constitue une cause de nullité de l'accord (Soc., 13 mai 2009, 08-60.530, Bull. 2009, V, n° 130 ; Soc., 9 octobre 2019, 19-10.780, Bull) que par le législateur. À propos des accords de méthode, la loi « travail » du 8 août 2016⁵ a ainsi introduit dans le code du travail la notion de loyauté de la négociation. Il n'y a donc pas de difficulté à ce que vous examiniez, comme opérant, le moyen tiré de l'atteinte au principe de loyauté de la négociation.

– En deuxième lieu, en affirmant que la négociation n'était pas loyale dès lors qu'elle portait sur un accord qui n'était pas (encore) licite, le moyen confond la loyauté de la négociation et licéité de l'accord. En l'espèce, aucun élément ne vient étayer la critique au titre de la déloyauté. En particulier, il n'est pas contesté que la négociation s'est déroulée en toute transparence quant à l'avancée des travaux parlementaires destinés à donner une base légale à l'application aux agents de droit public de l'accord en cours de négociation.

– En troisième lieu, enfin, les requérants critiquent les motifs par lesquels la cour administrative d'appel de Paris a écarté les moyens tirés de ce que l'intégration de l'accord de RCC dans un accord plus vaste de GEPEC portait atteinte à la loyauté de la négociation. Du fait de ce regroupement, la CGT qui s'opposait seulement à la RCC, s'est en effet trouvée privée de la possibilité de signer les deux autres volets de l'accord global, qu'elle ne contestait pas.

Comme la cour administrative d'appel l'a jugé, le choix des parties d'opérer un tel regroupement est sans incidence sur la légalité de la décision validant l'accord de RCC. Le moyen était en effet inopérant dès lors que l'administration avait demandé à la Caisse de ne lui transmettre, aux fins de validation, que l'accord de RCC (c'est-à-dire le troisième volet de

⁵ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

l'accord global). À cette fin, le 24 septembre 2019, les parties ont signé plusieurs documents : un accord global, comportant les trois volets, dont l'accord de RCC, et une version séparée de ce troisième volet qui seule a été transmise à l'administration aux fins de validation. La décision de validation de l'administration ne portait donc pas sur l'accord global et si les syndicats s'estiment fondés à soutenir que le regroupement des trois volets en un seul les a illégalement privés de la possibilité d'adhérer aux deux autres volets, il leur appartient de porter cette argumentation devant le juge compétent pour connaître d'un accord collectif qui n'a pas été soumis à l'administration.

*** Le dernier moyen du pourvoi porte sur la procédure d'information de l'instance représentative du personnel** ; il ne fait aucun doute que l'administration doit en contrôler la régularité car cela résulte de la lettre de l'article L. 1237-19-3 du code du travail.

La question de régularité en débat est ici de savoir si l'information délivrée en février 2019 au « Comité Unique de l'établissement public » (le CUEP) était régulière alors que la désignation de cette instance pour exercer les missions du CSE à la Caisse des dépôts et consignations résultait de la loi du 6 août 2019. Selon les requérants, ce n'est qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi que le CUEP pouvait être regardé comme l'instance légalement habilitée à recevoir l'information prévue par le code du travail.

Il nous semble toutefois que la loi du 6 août 2019 n'a eu sur ce point qu'un caractère confirmatif. En effet, il n'était pas contesté qu'avant cette loi, un accord de RCC pouvait être conclu à la Caisse des dépôts et consignations. Ce que les syndicats requérants avaient contesté (à juste titre d'ailleurs), c'était la possibilité qu'un tel accord s'appliquât aux agents de droit public. Par suite, l'article 76 de la loi du 6 août n'a pas eu pour effet de permettre la signature d'un accord de RCC à la Caisse mais a seulement de le rendre applicable à ses agents de droit public.

Il n'est pas non plus contesté que le CUEP, créé par un décret du 5 juin 2018⁶ était compétent pour connaître des questions relatives à la GEPEC (article 21) et qu'il devait être consulté sur les projets d'accord collectifs (art. 22). Par suite, avant la loi du 6 août 2019, le CUEP était déjà l'organe compétent pour recevoir l'information prévue par le code du travail sur la RCC. Le moyen tiré de ce que la procédure d'élaboration de l'accord de RCC était irrégulière doit donc également être écarté et,

Par ces motifs, nous concluons :

⁶ Décret n° 2018-449 du 5 juin 2018 relatif aux instances de concertation propres à la Caisse des dépôts et consignations.

Pour l'affaire n°459626 (Sté Paragon transaction) :

- au rejet du pourvoi
- à la mise à la charge de la société Paragon Transaction d'une somme de 3000 euros à verser à l'Union départementale des syndicats Force Ouvrière Loir-et-Cher ;

Pour l'affaire n° 446492 (Caisse des dépôts et consignations) :

- au rejet du pourvoi ;
- au rejet, dans les circonstances de l'espèce, des conclusions au titre des FIR