

N° 460949  
M. A... et autres

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

Séance du 7 septembre 2023  
Lecture du 4 octobre 2023

## CONCLUSIONS

**M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public**

Par votre décision de Section *Société Eden* du 21 décembre 2018, vous avez rappelé que « *Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui [...] suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé* »<sup>1</sup>. Vous avez ce faisant rappelé deux principes cardinaux du contentieux de l'excès de pouvoir : celui selon lequel, pour emprunter au président Stahl une formule de ses conclusions sous la décision *Commune de Barcarès*<sup>2</sup> : « *dans le contentieux de l'excès de pouvoir, [...] tous les motifs d'illégalité de valent* », et celui qui en découle de l'économie de moyens, le juge pouvant fonder sa décision d'annulation sur un seul des moyens qu'il estime fondés même si, comme vous le précisez, il « *lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire* » (ibid. §8).

Par cette même décision *Société Eden*, vous avez surtout posé le cadre des exceptions à ces principes. Il ressort de cette décision que ces exceptions se classent en trois catégories : la première est l'exception prévue par la loi, tel l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme qui fait obligation au juge de l'excès de pouvoir qui annule un acte en matière d'urbanisme de se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime fondés. Vient ensuite le cas où le requérant choisit de hiérarchiser dans le délai de recours contentieux, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur lesquelles reposent ses conclusions. Enfin, la dérogation aux principes que nous avons énoncés peut résulter de ce que la portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à

---

<sup>1</sup> CE, Section, 21 décembre 2018, *Sté Eden*, n°409678, A.

<sup>2</sup> Concl. JH Stahl sur Section, 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, n°257877, A.

l'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir diffèrent selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation. S'agissant de cette dernière catégorie, votre décision *Sté Eden* s'attache principalement à traiter de l'hypothèses dans laquelle le motif d'annulation retenu implique ou non que l'administration prenne une décision dans un sens déterminé et que le requérant assortit ses conclusions à fins d'annulation de conclusions à fins d'injonction.

Il existe au moins une autre hypothèse qui relève de cette troisième catégorie : c'est celle dans laquelle la loi elle-même fait produire à la décision d'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir des effets qui varient en fonction du motif d'annulation retenu.

Tel est le cas du contentieux de l'annulation des décisions administratives homologuant une décision unilatérale ou validant un accord majoritaire portant plan de sauvegarde de l'emploi.

L'article L. 1235-16 du code du travail prévoit en effet qu'en cas d'annulation d'une telle décision, et sauf accord des parties pour la réintégration du salarié dans l'entreprise avec maintien des avantages acquis, ce dernier a droit à une indemnité qui ne peut être inférieure aux six derniers mois de salaire outre l'indemnité de licenciement.

Toutefois, si le juge de l'excès de pouvoir annule la décision d'homologation ou de validation du PSE d'une entreprise *in bonis* pour un motif tiré de l'insuffisance des mesures du plan, l'article L. 1235-10 du code du travail prévoit que le licenciement est nul, et il en résulte que salarié peut obtenir sa réintégration ou, si elle est impossible, le versement d'indemnités nettement supérieures à celle que nous venons d'évoquer. Au contraire, depuis la loi « croissance » du 6 août 2015, l'article L. 1233-16 prévoit que si le juge annule la décision administrative pour insuffisance de motivation, l'administration peut procéder à une régularisation en prenant dans les 15 jours, une nouvelle décision suffisamment motivée. Le salarié ne peut alors se prévaloir de cette première annulation ni pour obtenir sa réintégration ni à l'appui de demandes indemnitaires.

Tirant les conséquences de cette hiérarchisation législative des effets attachés aux motifs que le juge de l'excès de pouvoir a retenu pour annuler la décision validant ou homologuant un PSE, vous avez d'abord jugé que, pour l'examen d'une demande tendant à l'annulation de l'homologation ou de la validation du PSE d'une entreprise qui n'est ni en redressement ni en liquidation judiciaire, le juge doit, si la requête soulève plusieurs moyens, toujours se prononcer, s'il est soulevé devant lui, sur le moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance du plan, même lorsqu'un autre moyen est de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée (15 mars 2017, *Sté BOSAL LE RAPIDE*, n° 387728, 387881, A). Vous avez au contraire jugé que le juge de l'excès de pouvoir ne peut annuler la décision administrative en raison de son insuffisance de motivation qu'après avoir jugé qu'aucun autre moyen invoqué devant lui n'est fondé (Pour les sociétés *In bonis* : 14 juin 2021, *M. C.*, n° 428459, B et, pour les sociétés en redressement ou liquidation judiciaire : 8 décembre 2021, *M. AA... et autres*, n° 435919, 435923, 435924, 435925, 435926, 435927, 435929, 435930, B).

S'agissant particulièrement de l'annulation pour insuffisance de motivation, vous avez enfin jugé que lorsque l'autorité administrative prend la nouvelle décision suffisamment motivée dans le délai de 15 jours, les seuls moyens qui sont susceptibles d'être invoqués devant le juge administratif à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre cette seconde décision

sont ceux critiquant ses vices propres (pour les sociétés *in bonis*, décision *M. C...* précitée, pour les sociétés en RJ et ou LJ, décision *21 mars 2023, SNPNC -PSE de XL Airways, n° 453029, C*.

\* L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de traiter deux questions que soulève la dérogation aux principes que nous venons d'évoquer.

Le groupe Tecalemit aerospace est spécialisé dans la fabrication et la commercialisation de canalisations pour l'industrie aéronautique. Il employait 379 salariés au moyens de différentes sociétés implantées sur différents sites. Confronté à des difficultés économiques, il a décidé de regrouper deux sites de production et, pour cela, de transférer l'activité d'une de ses sociétés (Tecalemit Aerospace Blois) sur le même site qu'une autre de ses sociétés implantée à Luceau, à une centaine de km plus à l'Ouest. Un PSE a été préparé qui ne prévoit pas de licenciement « primaire » mais seulement le licenciement des salariés qui refuseraient la modification de contrat de travail résultant déplacement du site. Vous avez déjà jugé qu'en pareil cas, le recours à un PSE est obligatoire (10 octobre 2018, *Fédération FO des employés et cadres et autres [PSE du Crédit Lyonnais]*, n° 395280, B - Rec. T. pp. 942).

Le document unilatéral préparé par l'employeur a été homologué par la DREETS de Centre-Val de Loire le 10 mars 2021. 34 salariés ont saisi le TA d'Orléans aux fins d'obtenir l'annulation de cette décision mais le tribunal a rejeté leur demande. Par un arrêt du 29 novembre 2021, la CAA d'appel de Versailles a toutefois annulé la décision administrative au motif qu'elle ne comportait aucune motivation sur la question du respect, par l'employeur, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs. Précisons que la CAA avait, avant de retenir ce moyen d'illégalité, écarté les autres moyens soulevés par les requérants et notamment les moyens tirés de l'insuffisance du plan.

Alors même qu'ils ont obtenu l'annulation de la décision d'homologation, les salariés requérants se pourvoient en cassation et demandent l'annulation de l'arrêt de la CAA de Versailles en tant qu'il n'a pas retenu un motif d'annulation plus puissant que celui tiré de l'insuffisance de motivation.

En défense, la société Tecalemit Aerospace soulève une fin de non-recevoir tirée de ce que les requérants ayant obtenu l'annulation qu'ils demandaient, ils n'ont pas intérêt à se pourvoir en cassation contre l'arrêt qui a fait droit à leurs conclusions. Selon le pourvoi, les requérants n'avaient qu'à mieux choisir les moyens qu'ils sont soulevés devant le juge du fond.

La fin de non-recevoir présente la force de l'orthodoxie en contentieux administratif. Vous jugez de manière constante que l'intérêt à former un recours ne s'apprécie qu'au regard du dispositif de la décision attaquée et non de ses motifs. Vous le jugez tant pour l'appel que pour la cassation. Voyez trois décisions de Section : 8 janvier 1966, *Société La Purfina France*, A, p. 68 ; 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, n°126687, 142288, A ; 13 décembre 2002, *M. M...*, n° 243109, A.

Toutefois, une telle orthodoxie, parfaitement légitime dans un contentieux où « *tous les motifs d'illégalité se valent* » ne saurait être maintenue lorsque, pour reprendre la formulation de la décision *Sté Eden* « *la portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à*

*l'annulation prononcée [...] diffèrent selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation ».*

Il se déduit implicitement mais nécessairement de vos décisions *M. C...* et *SNPNC* déjà évoquées que, lorsque le juge annule la décision d'homologation ou de validation du PSE en se fondant sur le motif tiré de l'insuffisance de motivation, il doit être regardé comme ayant écarté les autres motifs d'annulation – quand même il ne l'aurait pas fait expressément – de sorte que l'intérêt à attaquer la décision doit s'analyser non seulement au regard du dispositif de la décision rendue mais aussi au regard de ses motifs.

Vous n'avez pas encore eu l'occasion de le juger dans le contentieux du PSE même si notre collègue Raphaël Chambon, dans ses conclusions sous la décision *M. C...* et, nous-mêmes, lorsque nous avons conclu sur la décision *SNPNC* avons soutenu qu'il s'agirait d'une conséquence nécessaire de la solution que vous étiez invitée à retenir. La présente affaire vous donnera l'occasion de le juger expressément.

Précisons que vous avez déjà admis la recevabilité de l'appel ou du pourvoi contre une décision qui faisait certes droit aux conclusions du requérant, mais pour un motif aux effets qui ne lui donnait pas pleinement satisfaction. Vous l'avez admis lorsque la requête est assortie de conclusions à fins d'injonction, ce qui constitue l'autre hypothèse où la portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation prononcée diffèrent selon le motif retenu par le juge. Vous l'avez jugé en excès de pouvoir pour l'appel : 4 octobre 2019, *M. X...*, n° 417617, T ; pour le pourvoi en cassation, 5 avril 2019, *M. B... et autres*, n° 420608, A et T). Et vous l'avez même appliqué en matière de contentieux des titres de recette qui relève du plein contentieux (5 avril 2019, *Liquidateur de la Sté centre d'exportation du livre Français*, n° 413712, A). Enfin, en cas de hiérarchisation des moyens, votre décision *Sté Eden* admet que le requérant puisse former appel de la décision en tant qu'elle ne fait pas droit à sa demande principale.

La voie que nous vous proposons d'emprunter paraît donc déjà largement ouverte.

Vous pourriez être tenté, si vous nous suivez pour rejeter le pourvoi au fond, de faire sur ce point de l'économie de moyens et de ne pas trancher ce point. Nous vous invitons à ne pas retenir cette solution qui nous semblerait particulièrement malvenue. La question est expressément soulevée devant vous par une fin de non-recevoir ; depuis votre décision *M. C...*, elle est régulièrement posée et il nous paraîtrait très inopportun que par la décision que vous allez rendre sur cette affaire, vous laissiez entendre que vous réservez ce point, ce qui ne manquerait pas de faire naître d'inutiles interrogations.

\* La seconde question qui appelle quelques développements dans l'examen du présent pourvoi est nettement plus circonscrite au contentieux des PSE ; elle lui est même peut-être réservée : la circonstance que la décision administrative soit entachée d'insuffisance de motivation sur un point sur lequel l'administration est tenue de porter son appréciation a-t-elle une incidence sur la légalité des motifs relatifs à cette appréciation ?

Est en cause le contrôle que l'administration devait exercer sur la question du respect par l'employeur de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs dans le cadre de la réorganisation donnant lieu au PSE. Par votre décision du 21 mars 2023, *Syndicat Sud FPA Solidaire et*

*autres*, n° 450012, A vous avez précisé la nature et l'étendue du contrôle que l'administration doit exercer lors de l'examen de la demande d'homologation ou de validation du PSE.

En l'espèce, avant d'annuler la décision attaquée au motif que, sur ce point, elle n'était pas suffisamment motivée, la CAA de Versailles a jugé qu'il ressortait « *des pièces du dossier que l'administration a opéré le contrôle qui lui incombait du respect par la société Tecalemit Aerospace Blois de son obligation de sécurité* ».

Cette motivation est critiquée par les requérants au titre de l'erreur de droit, de la contradiction de motifs et de la dénaturation des faits. Contradiction de motifs parce que le constat de ce que la décision n'était pas suffisamment motivée aurait dû conduire le juge à estimer que l'administration n'avait pas procédé sur ce point au contrôle auquel elle est tenue. Erreur de droit et dénaturation des faits, dès lors que pour estimer que l'administration avait contrôlé que l'employeur avait pris les mesures propres à prévenir ou à remédier aux risques professionnels, le juge se serait borné à se fonder sur des éléments de la procédure d'information-consultation ; erreur de droit, enfin, en ce que le juge se serait borné à examiner si l'administration avait contrôlé le respect par l'employeur de ses obligations en matière de santé et de sécurité de travailleurs sans contrôler si les mesures du plan étaient de nature à satisfaire à cette obligation.

Ecartons d'emblée comme inopérant ce dernier moyen qui est nouveau en cassation : devant le juge du fond, les requérants ne soulevaient que deux moyens : l'insuffisance de la motivation de la décision d'homologation sur la question des risques professionnels et l'absence de contrôle portée par l'administration sur cette question. Ils ne soutenaient pas que les mesures du plan ne permettaient pas de remédier aux risques professionnels identifiés de sorte que le pourvoi ne peut utilement critiquer l'arrêt au motif qu'il aurait omis d'examiner cette question.

S'agissant du moyen tiré de la contradiction de motifs, il suffirait, normalement, de rappeler la différence de principe entre les motifs et la motivation d'une décision. L'illégalité pour défaut de motivation relève de la légalité externe de la décision (« *une pure règle de forme* » selon la formule du commissaire du gouvernement Letourneur dans ses conclusions sur la décision *BB...*), alors que la contestation de ses motifs relève de sa légalité interne qu'il s'agisse d'une question de droit ou d'une question d'appréciation ou de qualification des faits.

Le défaut de motivation, légal ou non, ne prive nullement le juge de la possibilité d'en rechercher et d'en contrôler les motifs<sup>3</sup>.

Il est vrai qu'en règle générale, lorsqu'une décision est déclarée illégale faute de motivation le juge n'a pas besoin d'examiner la légalité ou le bien fondé de ses motifs : l'irrégularité de la décision suffit à en justifier l'annulation.

Dans le contentieux du PSE, toutefois, le juge de l'excès de pouvoir peut se trouver dans la situation assez inédite dans laquelle il doit se prononcer expressément sur la légalité des motifs d'une décision administrative alors qu'il est convaincu que cette décision est illégale faute de motivation. Cette situation résulte des dispositions déjà évoquées de l'article

<sup>3</sup> Que ces motifs répondent aux conditions de légalité de la décision (ce qui est normalement le cas) ou qu'ils s'en écartent (ce qui se rencontre dans la situation pathologique du détournement de pouvoirs).

L. 1233-16 du code du travail qui réservent un sort particulier au motif d'annulation tiré de l'insuffisance de motivation. A elles-seules, ces circonstances ne nous paraissent toutefois pas pouvoir justifier qu'on introduise une forme de confusion entre le contrôle des motifs d'une décision et le contrôle de sa motivation en faisant rejaillir le second sur le premier.

Vous surmonterez enfin une petite difficulté qui tient au fait que, dans le contentieux des PSE, vous avez retenu une conception particulière de l'office du juge de l'excès de pouvoir comme un juge dont la mission est d'abord de contrôler le contrôle que l'administration a porté sur le PSE. Par votre décision *Société PIM Industries* du 13 juillet 2016, T<sup>4</sup>, vous avez jugé que lorsque le juge de l'excès de pouvoir estime que l'administration qui a homologué le PSE a entaché sa décision d'erreur de droit quant au contrôle qu'elle doit exercer sur la suffisance des mesures du plan, il n'appartient pas au juge d'exercer lui-même ce contrôle afin d'examiner si la décision d'homologation pouvait légalement être prise.

Cette jurisprudence qui interdit au juge de l'excès de pouvoir de surmonter l'éventuelle erreur de droit commise par l'administration, en se fondant sur la circonstance que sa décision est en définitive justifiée par les circonstances de fait, ne nous paraît pas susceptible d'être invoquée pour interdire au juge de prendre en compte l'ensemble des pièces du dossier (et non seulement la décision de l'administration) afin d'examiner si cette dernière a, nonobstant l'insuffisance de la motivation de sa décision, exercé le contrôle qui lui incombait sur la demande d'homologation dont elle était saisie.

En l'espèce, il ne fait aucun doute, à la lecture du dossier, que l'administration a contrôlé la prise en compte des risques professionnels résultant de la réorganisation. Contrairement à ce que soutient le pourvoi, cela ne résulte pas seulement des éléments de fait touchant à la procédure d'information-consultation. Outre les deux lettres d'observations que l'administration a adressé à l'employeur au cours de l'élaboration du plan, les démarches de l'administration sur ce point ont conduit l'employeur à devoir reprendre la procédure d'info-consult puis à enrichir largement le PSE sur la question des risques professionnels. La circonstance que la décision d'homologation ne comprenne aucune motivation ne faisait donc pas obstacle (ni en droit, ni compte tenu des circonstances de fait) à ce que la CAA juge que l'administration avait exercé le contrôle requis.

\* Aucun des autres moyens du pourvoi n'est sérieux. En particulier, s'agissant de la suffisance du plan, la cour administrative a procédé à une analyse précise de la situation économique et financière du groupe avant d'examiner les mesures d'accompagnement et de reclassement envisagées et elle n'a commis aucune dénaturation en jugeant les mesures suffisantes au regard des moyens de l'entreprises et du groupe. S'agissant du reclassement dans le groupe, la seule circonstance que le plan indique que les postes vacants dans d'autres entreprises du groupe seront proposés aux salariés tout en précisant qu'à ce jour, il n'en a été identifié aucun ne saurait disqualifier la suffisance du plan et ce d'autant moins qu'ainsi que nous l'avons signalé, le projet de licenciement ne prévoit pas de licenciements primaires et ne concerne que les salariés qui refuseraient la modification de leur contrat de travail.

---

<sup>4</sup> CE, 13 juillet 2016, *Société PIM Industrie*, n°387448, 387489, B.

**PCMNC :**

- Rejet du pourvoi,
- Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants les sommes réclamées par la Sté Tecalemit Aerospace Blois au titre des frais non compris dans les dépens.