

PSE : gare aux mesures santé/sécurité !

Issu de Bulletin Joly Travail - n° 01 - page 16

Date de parution : 01/01/2022

Id : BJT200w7

Réf : BJT janv. 2022, n° BJT200w7

Auteur :

Quentin Chatelier, doctorant, juriste au sein du cabinet Economie Avocats

À la faveur d'une prise de position du Tribunal des conflits, le juge administratif s'est vu octroyer un droit de regard sur le respect par l'employeur de son obligation légale de sécurité lors d'une procédure de licenciement collectif pour motif économique. L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Versailles le 29 novembre 2021 incitera les rédacteurs de PSE à la vigilance. L'attention doit être portée sur des mesures concrètes destinées à protéger les salariés. À défaut, l'annulation de la décision administrative de validation ou d'homologation sera encourue. Malgré cette affirmation de principe, demeure une regrettable incertitude sur les contours de l'exigence prétorienne.

CAA Versailles, 29 nov. 2021, n° 21VE02582 : https://lext.so/zLv_x**Extrait :**

« En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance du plan de sauvegarde de l'emploi :

[...]

7. Dans le cadre d'une réorganisation qui donne lieu à élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi, il appartient à l'autorité administrative de vérifier le 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. À cette fin, elle doit contrôler, dans le cadre de l'article L. 1233-57-3 du Code du travail, tant la régularité de l'information et de la consultation des institutions représentatives du personnel que les mesures auxquelles l'employeur est tenu en application de l'article L. 4121-1 du Code du travail au titre des modalités d'application de l'opération projetée.

8. Par ailleurs, dans le cadre d'une cessation de l'activité d'une entreprise conduisant à la suppression de l'intégralité des postes de travail, l'employeur n'est tenu, en application des dispositions précitées de l'article L. 4121-1 du Code du travail, de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs que jusqu'à la date de fin de l'opération envisagée.

9. Il ressort des pièces du dossier, ainsi que les premiers juges l'ont relevé, que le projet de réorganisation implique la cessation complète de l'activité de publication du journal Sport&Style, ce qui a pour conséquence la suppression de la totalité des emplois de la société PSI. Ainsi, la mise en œuvre du plan de réorganisation n'implique aucune modification des conditions de travail des salariés de l'entreprise PSI qui aurait exigé des mesures particulières de la part de l'employeur. Il appartenait toutefois à ce dernier de prendre en compte les risques psychosociaux inhérents à l'annonce de cette réorganisation et de la suppression de la totalité des emplois de la société en découlant. Si les éléments produits par les parties établissent que l'employeur a été amené, notamment par l'intermédiaire du cabinet QualiSocial, à identifier certains facteurs de risques tenant par exemple à l'insécurité sociale et économique ou aux rapports sociaux dégradés, il ne ressort en revanche pas des pièces du dossier que des mesures spécifiques auraient été prévues à ce titre pour les salariés de la société PSI. Il est en effet constant que les Livres 1 et 2 du plan de sauvegarde de l'emploi de la société PSI ne comportent aucune mesure en matière de prévention des risques psychosociaux. Si la ministre, du travail se prévaut d'un « Document relatif aux impacts en matière de santé sécurité et conditions de travail », il est constant que ce document, au surplus établi postérieurement à la date de la décision d'homologation en litige, est relatif au seul projet de restructuration de la société L'Equipe. Si la société PSI relève également en défense que la commission Santé Sécurité Conditions de travail de l'UES L'Equipe a été réunie à cinq reprises avec à son ordre du jour un « point sur les conséquences du projet de réorganisation de la société L'Equipe et de l'arrêt de l'activité de la société PSI en matière d'hygiène, de santé, de sécurité et de conditions de travail et notamment sur la prise en charge des risques psychosociaux », il ne ressort pas des pièces du dossier que lors de ces réunions ou lors des réunions du CSE lui-même, la direction de la société PSI ait fait part des mesures qu'elle entendait prendre en la matière s'agissant de ses propres salariés alors que, contrairement à ce qui est soutenu en défense, il ne ressort pas des pièces produites aux débats que les mesures prévues pour les salariés de la société L'Equipe avaient vocation à s'appliquer également aux salariés de la société PSI, à l'exception de la mise en place d'un « espace écoute », mentionnée par l'expert désigné par le CSE, et de la sensibilisation aux risques psychosociaux dont a pu bénéficier le directeur du pôle magazine du groupe L'Equipe. Toutefois, ces seules mesures, même dans le cadre d'une cessation totale d'activité, sont insuffisantes au regard des risques psychosociaux afférents à une telle opération.

10. Il résulte de ce qui précède que le CSE de l'UES L'Equipe est fondé à soutenir qu'en homologuant le document unilatéral valant plan de sauvegarde de l'emploi de la société PSI alors que ce dernier ne comportait pas des mesures suffisantes en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France a méconnu les dispositions précédemment citées de l'article L. 1233-57-3 du Code du travail et a, par suite, entaché sa décision d'homologation d'illégalité.

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin, au regard des principes énoncés au point 4, d'examiner les autres moyens de la requête, que le CSE de l'UES L'Equipe est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 8 mars 2021.»

CAA Versailles, 29 nov. 2021, n° 21VE02582 : https://lext.so/zLv_x

La protection de la santé et de la sécurité des salariés lors d'un projet de réorganisation ? Le sujet est vaste. En pratique, il est à l'origine de nombreux contentieux. Arguant d'un manque de considération pour ces enjeux pourtant majeurs, des syndicats ou CSE tentent d'obtenir judiciairement la suspension des processus en cours. Traditionnellement, le juge judiciaire était saisi de ces demandes. Avec l'irruption de l'administration dans la procédure de licenciement collectif pour motif économique, une question de répartition des compétences se posait. Après une période d'incertitude engendrée par le silence du législateur, le juge administratif s'impose désormais comme le principal garant du respect par l'employeur de son obligation légale de sécurité (C. trav., art. L. 4121-1). L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Versailles le 29 novembre 2021 démontre qu'il entend prendre sa tâche au sérieux. Pour les employeurs, la vigilance est de mise tant le risque financier est important et l'incertitude réelle.

En l'espèce, était engagé un important projet de réorganisation au sein du principal groupe de presse sportive français. Celui-ci se structurait autour d'une UES dotée d'un CSE. Au sein d'une des sociétés la composant, il s'agissait d'une cessation totale et définitive d'activité entraînant la suppression

de la totalité des emplois. Au regard de l'effectif de l'entreprise et du nombre de licenciements envisagés, l'employeur était légalement tenu de mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Il s'exécutait et finissait par élaborer, « à défaut d'accord », un document unilatéral conformément aux dispositions de l'article L. 1233-24-4 du Code du travail. Après les formalités et consultations au sein de l'entreprise, le document unilatéral était finalement adressé au DIRECCTE compétent pour homologation (C. trav., art. L. 1233-57-1). Dans une décision du 8 mars 2021, le DIRECCTE décidait effectivement d'accorder au PSE l'homologation nécessaire à sa mise en œuvre. Le CSE de l'UES ne se satisfaisait pas de cette décision administrative. Il saisissait, en application de l'article L. 1235-7-1 du Code du travail, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir. Dans un jugement du 8 juillet 2021, le tribunal administratif rejetait cette demande. Un appel était interjeté par le CSE, aboutissant à la saisine de la cour administrative d'appel de Versailles. À l'appui de sa requête, le CSE soulevait plusieurs moyens. Parmi eux, il était argué que « l'administration aurait dû refuser [l']homologation dès lors que le projet de l'employeur ne comportait aucune mesure de nature à protéger la santé des salariés à compter de l'annonce de la réorganisation jusqu'à leur départ définitif de l'entreprise ». Le débat judiciaire va se concentrer sur ce point. Estimant les mesures prises par l'employeur dans le PSE insuffisantes au regard de ses obligations légales, la cour administrative d'appel annule tant le jugement du tribunal administratif de Versailles que la décision d'homologation du DIRECCTE. Si un pourvoi n'est pas à exclure, cette décision invite à la réflexion tant elle illustre le risque représenté par les mesures santé/sécurité sur les processus de réorganisation donnant lieu à des licenciements collectifs.

Le principe. La compétence, judiciaire ou administrative, pour contrôler le respect de l'obligation de sécurité dans le cadre de l'élaboration du PSE faisait partie des « points difficiles et pas encore tranchés » (D. Piveteau, « Des frontières encore à préciser pour le juge du PSE », SSL n° 1846). Un constat s'imposait : « l'absence de disposition sur le contrôle de l'administration relativement à la prévention » (N. Polge, « Le contrôle par l'administration des mesures de prévention dans le cadre du PSE », SSL n° 1925, 19 oct. 2020). Schématiquement, deux solutions pouvaient se défendre : 1) une faculté pour les organisations syndicales et les salariés de saisir les juridictions judiciaires afin d'obtenir une suspension de la procédure PSE, motif pris d'un manquement à l'obligation de sécurité ; 2) un monopole de l'administration chargée de rendre une décision de validation ou d'homologation après une période « d'observations, de propositions, voire d'injonctions » (N. Polge, « Le contrôle par l'administration des mesures de prévention dans le cadre du PSE », SSL n° 1925, 19 oct. 2020). À la suite d'arrêts ambigus (v. par ex. Cass. soc., 14 nov. 2019, n° 18-13887 - CAA Nancy, 16 oct. 2014, n° 14NC01417), le Tribunal des conflits était finalement saisi de la question. Dans un arrêt du 8 juin 2020, il se positionnait clairement en faveur de la seconde option : « dans le cadre d'une réorganisation qui donne lieu à l'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi, il appartient à l'autorité administrative de vérifier le 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 ». Tout à fait naturellement, il en tirait la conclusion suivante : « il n'appartient qu'à la juridiction administrative de connaître de la contestation de la décision prise par l'autorité administrative ».(...) La position du Tribunal des conflits suscitait la perplexité auprès de certains commentateurs, estimant qu'il s'agissait d'un « arrang[ement] avec la lettre des textes » aboutissant à « forcer l'interprétation de la loi » (A. Bugada, « Obligation de sécurité et plan de sauvegarde de l'emploi : résolution du conflit de compétence », JCP S n° 29, 21 juill. 2020, 2087). Cette position ne faisait pas l'unanimité : « l'on ne peut que saluer cette décision qui met fin à une véritable saga judiciaire et tranche une question de principe cruciale pour les PSE à l'avenir » (A. Stocki, Y. Tarasewicz, « Risques psychosociaux et PSE : le Tribunal des conflits a tranché ! », SSL n° 1913, 22 juin 2020).

En tout état de cause, plusieurs enseignements pouvaient en être tirés. Tout d'abord, le rôle de l'administration en la matière ne fait plus de doute. Il lui appartient de « contrôler tant la régularité de l'information et de la consultation des institutions représentatives du personnel que les mesures auxquelles l'employeur est tenu en application de l'article L. 4121-1 du Code du travail au titre des modalités d'application de l'opération projetée ». Ensuite, elle met largement à l'écart le juge judiciaire mais ne le fait pas complètement disparaître de la scène. S'il est évidemment « compétent pour assurer le respect par l'employeur de son obligation de sécurité lorsque la situation à l'origine du litige est sans rapport avec le projet de licenciement collectif et l'opération de réorganisation et de réduction des effectifs en cours », il l'est également pour les questions relevant de « la mise en œuvre de l'accord ou du document ou de l'opération de réorganisation ».

Comment expliquer la position du Tribunal des conflits alors même qu'aucune disposition légale n'octroie expressément à l'administration le pouvoir de contrôler le respect de l'obligation de sécurité dans le cadre de l'élaboration du PSE ? Certainement par un « critère de temporalité » (A. Stocki, Y. Tarasewicz, « Risques psychosociaux et PSE : le Tribunal des conflits a tranché ! », SSL n° 1913, 22 juin 2020). Cela expliquerait la séparation entre l'élaboration du PSE (= compétence administrative) et la mise en œuvre de celui-ci (= compétence judiciaire). Concernant l'obligation de sécurité, l'existence et la pertinence des mesures de protection relèvent du giron administratif tandis que leur effectivité peut être contestée par la voie *traditionnelle*. D'un point de vue purement textuel, le Tribunal des conflits rattache le contrôle de l'obligation de sécurité au stade de l'élaboration du PSE à la consultation obligatoire du CSE, anciennement CHSCT (pour les questions relevant de la santé/sécurité). Le rapporteur public plaidait en ce sens dans ses conclusions (N. Polge, « Le contrôle par l'administration des mesures de prévention dans le cadre du PSE », SSL n° 1925, 19 oct. 2020). Comme sur le reste, il a été suivi. Le contrôle de la consultation régulière de l'instance représentative du personnel sur les aspects santé/sécurité relève du bloc de compétence du DIRECCTE devenu DREETS (CE, 21 oct. 2015, n° 386123 - CE, 29 juin 2016, n° 386581 - CE, 13 févr. 2019, n° 404556). La solution n'est en rien une surprise. Elle résulte de la lettre des dispositions légales en vigueur. Selon l'article L. 1233-57-2 du Code du travail, « l'autorité administrative valide l'accord collectif [...] dès lors qu'elle s'est assurée de (...) la régularité de la procédure d'information et de consultation du comité social et économique ». L'article L. 1233-57-3 est tout aussi explicite : « (...) l'autorité administrative homologue le document élaboré par l'employeur après avoir vérifié (...) la régularité de la procédure d'information et consultation du comité social et économique ». En liant ces deux aspects, le Tribunal des conflits a trouvé le fondement de sa solution. Il s'appuie également sur le fait que l'administration est légalement chargée de contrôler « les mesures prévues par le plan de sauvegarde de l'emploi ».

La confirmation. L'objectif porté par la jurisprudence de 2020 était clair : « limite[r] l'effet fissurant de l'obligation de sécurité à l'égard du bloc de compétence administrative consacré par le législateur en 2013 » (A. Bugada, « Obligation de sécurité et plan de sauvegarde de l'emploi : résolution du conflit de compétence », JCP S n° 29, 21 juill. 2020, 2087). Il a manifestement été suivi d'effets. La CAA de Versailles, dans son arrêt rendu le 29 novembre 2021, s'inscrit parfaitement dans ce sillage tracé par le Tribunal des conflits. Elle n'est pas la première à se l'approprier. Si le Conseil d'État n'a pas (encore) explicitement repris sa solution, plusieurs cours administratives d'appel se sont déjà prononcées en ce sens (v. not. CAA Douai, 10 juin 2021, n° 21DA00593 - CAA Nancy, 18 mai 2021, n° 21NC00477 - CAA Marseille, 5 févr. 2021, n° 20MA04099 - CAA Marseille, 5 mars 2021, n° 20MA04734 - CAA Paris, 14 sept. 2021, n° 21PA03298 - CAA Paris, 30 juin 2021, n° 21PA02439 - CAA Douai, 10 juin 2021, n° 21DAO0566). Une différence notable est à relever. Dans ces précédents arrêts, les juges concluaient inlassablement à la suffisance des mesures prises dans le PSE sur les sujets relevant de la santé/sécurité et/ou validaient la procédure de consultation menée. À l'inverse, l'arrêt commenté va se montrer d'une grande sévérité avec le document unilatéral rédigé par l'employeur. Sa conclusion est explicite : « ces seules mesures, même dans le cadre d'une cessation totale d'activité, sont insuffisantes au regard des risques psychosociaux afférents à une telle opération ». Comme le prophétisait la doctrine, « l'obligation légale de prévention [est devenue] un élément d'appréciation de la validité du PSE » (A. Bugada, « Obligation de sécurité et plan de sauvegarde de l'emploi : résolution du conflit de compétence », JCP S n° 29, 21 juill. 2020, 2087). À l'occasion de l'arrêt commenté, l'employeur va en faire l'amère expérience. Au motif d'une insuffisance des mesures de prévention contenues dans le PSE, la décision d'homologation pourtant obtenue auprès de l'administration est finalement annulée par la cour administrative d'appel de Versailles. Celle-ci avait pourtant mesuré son exigence au regard de la nature de la restructuration en cause. Selon elle, « dans le cadre d'une cessation de l'activité d'une entreprise conduisant à la suppression de l'intégralité des postes de travail, l'employeur n'est tenu (...) de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs que jusqu'à la date de fin de l'opération envisagée ».

La mise en œuvre. Afin de *défendre* son document unilatéral, l'employeur faisait valoir plusieurs arguments. Il arguait tout d'abord d'une étude des

risques psychosociaux réalisée dans le cadre de la réorganisation en lien avec un cabinet spécialisé. En complément, il mentionnait les réunions de la commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) du CSE de l'UES à laquelle appartenait l'employeur. À cinq reprises, il avait été inscrit à son ordre du jour un point sur « les conséquences du projet de réorganisation de la société l'Équipe et de l'arrêt de l'activité de la société PSI en matière d'hygiène, de santé, de sécurité et de conditions de travail et notamment sur la prise en charge des risques psychosociaux ». Comme le relève l'arrêt commenté, deux véritables mesures (au-delà d'une simple analyse des risques en la matière, menée avec un cabinet de conseil et les représentants du personnel) avaient été prévues par l'employeur : la mise en place d'un « espace écoute » pour l'ensemble du personnel ainsi qu'une « sensibilisation aux risques psychosociaux » octroyée à un dirigeant du groupe en lien direct avec la cessation totale d'activité. Était-ce suffisant ? À l'évidence non, selon les magistrats de la cour administrative d'appel de Versailles. Les mots sont pesés mais le constat est cinglant : « ces seules mesures, même dans le cadre d'une cessation totale d'activité, sont insuffisantes au regard des risques psychosociaux afférents à une telle opération ». Malgré l'effort notable de pédagogie et d'explication, l'employeur demeurera certainement perplexe face à une telle conclusion. Il pourrait convaincre en fustigeant une véritable insécurité juridique. Le cahier des charges est difficile à saisir tant l'article L. 4121-1 laisse place à l'interprétation. Au contraire de la régularité de l'information et de la consultation des institutions représentatives du personnel, relativement objectivable, la question du respect de l'obligation de sécurité repose sur une grande subjectivité. L'appréciation prétorienne est difficilement anticipable comme l'illustre l'arrêt commenté. Une autre juridiction n'aurait-elle pas considéré les mesures prévues dans le document unilatéral comme suffisantes ? Cela est envisageable. Si l'incertitude est le propre du contentieux judiciaire, il apparaît nécessaire que chaque employeur puisse disposer de repères pour faire ses choix en toute connaissance de cause. Le Conseil d'État sera nécessairement, à terme, saisi de tels litiges. Il pourrait tracer les grandes lignes du contrôle administratif sur les « mesures auxquelles l'employeur est tenu en application de l'article L. 4121-1 du Code du travail au titre des modalités d'application de l'opération projetée ». Les enjeux sont considérables et ce, d'autant plus que l'arrêt commenté rattache le manquement de l'employeur à une insuffisance du PSE. À savoir le motif d'annulation d'une décision d'homologation/validation aux conséquences les plus importantes.

L'insuffisance. L'annulation de la décision de validation ou d'homologation par le juge administratif est susceptible de produire des effets (très) divers tant pour l'employeur que pour les salariés concernés. De l'annulation des licenciements prononcés en cas d'absence ou d'insuffisance du PSE (C. trav., art. L. 1235-10) à l'obligation pour l'administration de prendre une nouvelle décision du fait de l'absence de motivation (C. trav., art. L. 1235-16, al. 3), ce panel requiert une distinction. De ce fait, le Conseil d'État impose notamment aux juges du fond de « toujours commencer par 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 fonder l'annulation de la décision administrative » (CE, 14 juin 2021, n° 428459 ; CE, 22 juill. 2021, n° 434362 ; v. déjà, CE, 15 mars 2017, n° 387728). Doivent ensuite être analysés, le cas échéant, les autres moyens susceptibles d'aboutir à l'annulation de la décision d'homologation ou de validation. La question de l'insuffisance de motivation sera traitée en dernier lieu si l'ensemble des autres moyens ont été rejetés. L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Versailles le 29 novembre 2021 reprend fidèlement la formulation choisie de la plus haute juridiction administrative (§ 4). Le contentieux lié au non-respect de l'obligation de sécurité dans le PSE devait ainsi être intégré à l'une de ces boîtes. L'arrêt commenté choisit explicitement celle de l'insuffisance du plan. Selon S. Brotons, président de chambre à la cour administrative d'appel de Versailles, il s'agit là du principal « intérêt » (S. Brotons, « La prise en compte des risques psychosociaux dans le contentieux des PSE », SSL, 13 déc. 2021, n° 1979) de la décision. Elle ne surprend pas mais inquiètera légitimement les employeurs. L'article L. 1235-10 (al. 2) du Code du travail est particulièrement sévère : « en cas d'annulation d'une décision de validation (...) ou d'homologation (...) en raison d'une absence ou d'une insuffisance de plan de sauvegarde de l'emploi mentionné à l'article L. 1233-61, la procédure de licenciement est nulle ». Sauf situation particulière, du fait notamment de la faible ancienneté du salarié concerné (C. trav., art. L. 1235-14), celui-ci pourra prétendre à la réintégration ou à une importante indemnité (C. trav., art. L. 1235-11).

Conclusion. L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Versailles le 29 novembre 2021 était attendu. Pas en tant que tel, mais il constitue une première illustration d'une nouvelle possibilité pour le juge administratif d'annuler une décision d'homologation ou de validation. Les enjeux de protection de la santé et de la sécurité des salariés en cours de réorganisation de l'entreprise ne peuvent être ignorés sous peine de lourdes conséquences. Faut-il le regretter ? Certainement pas, sauf si l'exigence imposée aux rédacteurs des PSE demeure floue et indéterminée. Il appartiendra à la jurisprudence, et notamment au Conseil d'État, de l'éviter. L'arrêt commenté est une première pierre en ce sens.

Issu de Bulletin Joly Travail - n°01 - page 16

Date de parution : 01/01/2022

Id : BJT200w7

Réf : BJT janv. 2022, n° BJT200w7

Auteur :

Quentin Chatelier, doctorant, juriste au sein du cabinet Economie Avocats