

## Réorganisation avec PSE : sur quel support intégrer des mesures de prévention des risques professionnels ?

---

Dans deux arrêts du 19 décembre 2023, le Conseil d'État poursuit sa construction jurisprudentielle du contrôle par l'Administration des obligations pesant sur l'employeur en matière de santé et de sécurité des salariés dans le cadre d'une réorganisation donnant lieu à un plan de sauvegarde de l'emploi (ci-après dénommé « PSE »). Les deux arrêts commentés s'inscrivent dans le prolongement de la compétence d'attribution reconnue à l'Administration, et par conséquent au juge administratif en la matière (1). Après s'être prononcé en mars 2023 sur l'étendue du contrôle exercé par l'Administration dans le cadre de l'homologation d'un PSE résultant d'un document unilatéral de l'employeur, le Conseil d'État vient à présent préciser les contours du contrôle de l'Administration dans le cadre de la validation d'un accord collectif majoritaire déterminant le contenu du PSE.

---

Philippe Pacotte  
Avocat associé Delsol Avocats  
Quentin Kéralval  
Avocat Delsol Avocats  
[CE, 19 déc. 2023, n° 464864  
CE, 19 déc. 2023, n° 458434]

### Les mesures prises par l'employeur pour prévenir les risques professionnels ne doivent pas obligatoirement figurer dans le PSE fixé par accord collectif majoritaire

Le Conseil d'État était appelé à trancher les divergences d'interprétation des juges du fond sur le contenu obligatoire d'un PSE et l'étendue du contrôle de l'administration en découlant.

D'un côté, la cour administrative d'appel de Versailles (2) a considéré que l'analyse des risques professionnels induits par une réorganisation et les mesures de prévention afférentes doivent impérativement être formalisées dans le PSE. Par conséquent, les mesures complémentaires qui ne figurent pas dans l'accord collectif fixant le PSE doivent être intégrées dans un document unilatéral soumis à l'homologation de l'administration. Ainsi, l'établissement d'un document unilatéral serait indispensable en présence d'un accord collectif traitant partiellement des risques professionnels.

De l'autre côté, la cour administrative d'appel de Paris (3) a jugé, au contraire, que les mesures de prévention des risques professionnels peuvent partiellement figurer dans un accord collectif fixant le PSE, ce dernier pouvant être unilatéralement complété par l'employeur sans que ces ajouts ne soient obligatoirement formalisés dans un document unilatéral soumis parallèlement à l'homologation de l'administration. Ainsi, le PSE ne serait pas le seul support permettant de procéder à l'analyse complémentaire des risques professionnels et à la définition des mesures de prévention associées.

Faisant une application littérale des dispositions de l'article L. 1233-24-2 du Code du travail relatives au contenu de l'accord collectif fixant le PSE, le Conseil d'État se range à l'analyse de la cour administrative d'appel de Paris en jugeant, sur le fondement de liberté contractuelle constitutionnellement garantie, qu'il « est loisible aux signataires d'un accord collectif majoritaire fixant le plan de sauvegarde de l'emploi de cette entreprise [...] d'adopter » des mesures pour prévenir les conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs.

Ainsi, les mesures prises par l'employeur pour prévenir les risques professionnels ne doivent pas obligatoirement figurer dans le PSE fixé par accord collectif mais peuvent apparaître, en tout ou partie, dans « tout autre document » qui ne sera alors pas soumis à l'homologation de l'administration. L'employeur, sur qui pèse la responsabilité d'assurer la sécurité et de protéger la santé des salariés, peut librement compléter et/ou préciser les mesures de prévention figurant dans l'accord collectif fixant le PSE sans passer par la voie d'un avenant ou d'un document unilatéral. Mais l'information complémentaire et les mesures de prévention en résultant seront soumises à l'avis du CSE.

Cette décision apparaît conforme à la lettre de l'article L. 1233-24-2 du Code du travail qui n'impose pas à l'accord collectif fixant le PSE de traiter des risques professionnels.

Comme l'a soulevé Monsieur le rapporteur public, la position du Conseil d'État permet d'éviter « une rigidité inutile » (4) qui aurait résulté de l'obligation d'inscrire les mesures relatives aux risques professionnels dans l'accord collectif portant PSE. L'existence d'une telle obligation aurait pour conséquence de soumettre les mesures de prévention des risques professionnels à un régime juridique trop strict alors que d'autres outils à la main des parties prenantes apparaissent plus appropriés. En effet, il sera rappelé que :

le Code du travail prévoit, dans les entreprises d'au moins 50 salariés soumises à des facteurs de risques professionnels, une négociation autonome en faveur de la prévention des effets de l'exposition à ces facteurs (5) ;  
le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) doit être mis à jour lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, ce qui est le cas en présence d'un projet de réorganisation susceptible d'induire tant de nouveaux risques professionnels qu'une aggravation des risques déjà existants.

Les deux arrêts commentés permettent de tirer les enseignements pratiques suivants :

le PSE négocié peut traiter des risques professionnels induits par une réorganisation mais il ne constitue pas le seul document pertinent, de sorte qu'il peut être complété par tout document dont le DUERP mis à jour ;  
l'accord collectif relatif au PSE qui n'intégrerait pas une analyse des risques professionnels et les mesures de prévention associées ne doit pas être qualifié d'accord collectif partiel devant être impérativement complété par un document unilatéral soumis à homologation ;  
formellement, l'accord validé par l'administration peut ne pas évoquer les risques professionnels résultant de la réorganisation. Toutefois, l'administration devra contrôler que l'employeur a satisfait à ses obligations en matière de santé et de sécurité en analysant tout autre document qui lui devra lui être communiqué.

## Le contrôle de l'Administration ne se trouve pas restreint lorsque l'accord collectif fixant le PSE prévoit des mesures relatives aux risques professionnels résultant de la réorganisation

Les deux arrêts commentés apportent également d'intéressantes précisions sur l'étendue du contrôle opéré par l'administration lorsque les mesures relatives aux risques professionnels résultant de la réorganisation figurent dans un PSE négocié. En effet, si le Conseil d'État considère que ces mesures peuvent figurer dans un accord collectif, doit-on pour autant en déduire que le contrôle de l'administration sur ce point est allégé et se limite à la seule vérification de leur existence sans contrôle du caractère adéquat ?

Suivant l'avis du rapporteur public, le Conseil d'État se refuse à limiter le périmètre de son contrôle en matière de risques professionnels, y compris lorsque les mesures de prévention ont été négociées avec les partenaires sociaux.

D'une manière générale, il appartient à l'administration de s'assurer que la procédure d'information et de consultation des représentants du personnel a été régulière et que l'accord collectif relatif au PSE est conforme aux exigences résultant des dispositions législatives et des stipulations conventionnelles. Cette position n'a rien de surprenant et relève du contrôle classique opéré par l'administration en présence d'un accord collectif relatif au PSE (6).

En outre, l'administration doit vérifier, au-delà des dispositions de l'accord collectif fixant le PSE, si l'employeur a réalisé une analyse des risques professionnels et, en cas de risque identifié, s'il a arrêté des actions pour y remédier correspondant « à des mesures précises et concrètes, au nombre de celles prévues aux articles L. 4121-1 et L. 4121-2 du code du travail, qui, prises dans leur ensemble, sont, au regard de ces risques, propres à les prévenir et à en protéger les travailleurs ». Il s'agit donc d'un contrôle de la réalité des mesures arrêtées et de leur adéquation au regard des risques identifiés par l'employeur sous contrôle de l'administration compte tenu des implications du projet qui lui est soumis. Pour ce faire, l'autorité administrative doit tenir compte :

- des éléments d'identification et d'évaluation des risques fournis par l'employeur ;
- des débats qui se sont déroulés au sein du CSE assisté, le cas échéant, de son expert,
- des échanges d'informations, des observations (7) et injonctions (8) éventuelles formulées par l'administration lors de l'élaboration du PSE ;
- des mesures de prévention figurant dans l'accord collectif relatif au PSE auxquelles l'administration doit « accorder une importance particulière à la circonstance que de telles mesures figurent dans un accord collectif majoritaire portant plan de sauvegarde de l'emploi ».

Si le Conseil d'État reconnaît qu'une importance particulière doit être portée par l'administration aux mesures de prévention négociées, il considère également que la présence de celles-ci dans un accord collectif fixant le PSE ne signifie pas pour autant que l'employeur a satisfait à son obligation générale de protection de la santé et de la sécurité des salariés. L'administration doit donc tenir compte de ce qui a été négocié mais son contrôle ne s'arrête pas là et doit aller au-delà.

Cette position jurisprudentielle permet notamment à l'administration de suppléer l'analyse des partenaires sociaux qui auraient omis d'intégrer certains points dans leur examen de la situation, notamment au regard de l'extrême complexité du sujet relatif aux risques professionnels dans un contexte de réorganisation qui nécessite souvent l'intervention d'experts, tant pour accompagner l'employeur dans sa démarche que pour guider les institutions représentatives du personnel. Dans l'une des affaires commentées, l'employeur et les partenaires sociaux n'avaient pas anticipé de risques professionnels particuliers pour la catégorie des salariés restant en fonction jusqu'à la fermeture effective de l'établissement. L'administration a sollicité l'employeur afin qu'il soit procédé à cette étude complémentaire avant toute validation de l'accord collectif relatif au PSE.

## L'absence de consultation du CSE lorsque l'accord collectif fixant le PSE prévoit les mesures relatives aux risques professionnels

En dernier lieu, le Conseil d'État confirme que lorsque l'accord collectif fixant le PSE porte notamment sur les conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs, l'administration doit seulement vérifier la régularité de l'information du CSE sur ces éléments. Cette position est conforme à l'article L. 1233-30 du Code du travail, lequel prévoit expressément que le CSE n'est pas consulté sur les conséquences des licenciements projetés en matière de santé, de sécurité ou de conditions de travail lorsque ces points sont traités par l'accord collectif fixant le PSE.

- (1) Tribunal des conflits, 8 juin 2020, C4189 : « 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, 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, ce contrôle n'étant pas séparable de ceux qui sont mentionnés au point 7. Il n'appartient qu'à la juridiction administrative de connaître de la contestation de la décision prise par l'autorité administrative ».
- (2) CAA Versailles, 13 avr. 2022, n° 22VE00248
- (3) CAA Paris, 14 sept. 2021, n° 21PA03298 et n° 21PA03306
- (4) Conclusions du rapporteur public, séance du 24 novembre 2023
- (5) C. trav., art. L. 4162-1
- (6) C. trav., art. L. 1233-57-2 : l'autorité administrative valide l'accord collectif relatif au PSE dès lors qu'elle s'est notamment assurée de la régularité de la procédure d'information et de consultation du CSE. Conformément à l'article L. 1233-30 du Code du travail, le CSE doit être consulté sur l'opération projetée et ses modalités d'application ainsi que sur le projet de licenciement collectif.
- (7) C. trav., art. L. 1233-57 alinéas 1 et 2 : « L'autorité administrative peut présenter toute proposition pour compléter ou modifier le plan de sauvegarde de l'emploi, en tenant compte de la situation économique de l'entreprise. Ces propositions sont formulées avant la dernière réunion du comité social et économique. Elles sont communiquées à l'employeur et au comité social et économique. L'employeur adresse une réponse motivée à l'autorité administrative ».
- (8) C. trav., art. L. 1233-57-5 : « Toute demande tendant, avant transmission de la demande de validation ou d'homologation, à ce qu'il soit enjoint à l'employeur de fournir les éléments d'information relatifs à la procédure en cours ou de se conformer à une règle de procédure prévue par les textes législatifs, les conventions collectives ou un accord collectif est adressée à l'autorité administrative. Celle-ci se prononce dans un délai de cinq jours ».