



HAL
open science

**”L’agrément des accords collectifs applicables aux
organismes de sécurité sociale” - Dossier : Organismes
de sécurité sociale et droit du travail, M. Keim-Bagot et
G. François (dir.)**

Christophe Mariano

► **To cite this version:**

Christophe Mariano. ”L’agrément des accords collectifs applicables aux organismes de sécurité sociale”
- Dossier : Organismes de sécurité sociale et droit du travail, M. Keim-Bagot et G. François (dir.).
Bulletin Joly Travail, 2021, n° 6 (200d7), pp. 69-78. hal-03246541

HAL Id: hal-03246541

<https://uca.hal.science/hal-03246541>

Submitted on 2 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'agrément des accords collectifs applicables aux organismes de sécurité sociale

Christophe MARIANO
Maître de conférences en droit privé – Université Clermont Auvergne
Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)

Le personnel des organismes de sécurité sociale est soumis à des conventions et accords collectifs qui, s'ils sont négociés et conclus à partir des règles du droit commun de la négociation collective issues du Code du travail, sont subordonnés, pour déployer leurs effets, au recueil d'un agrément ministériel au travers duquel le ministre de la sécurité sociale exerce son pouvoir de tutelle. Si de nombreux rouages du mécanisme d'agrément sont communs avec l'autre agrément sectoriel que connaît notre droit des accords collectifs – celui en vigueur dans le secteur social et médico-social – les étapes procédurales précédant la décision d'agrément abritent néanmoins plusieurs particularités.

1. **Un agrément parmi d'autres dans le champ du droit social.** – Très tôt familier de la technique de l'agrément¹, le droit conventionnel du travail a entretenu ses liens avec elle en l'intégrant de façon pérenne dans plusieurs domaines. Il en résulte aujourd'hui un double déploiement de l'agrément des accords collectifs² dans le champ du droit social. D'un côté, l'agrément de la norme conventionnelle se conçoit au regard du particularisme de l'objet négocié : il en est ainsi pour les accords d'assurance-chômage³ afin que soit vérifiée leur compatibilité « avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance-chômage »⁴. De l'autre côté, l'agrément de la norme conventionnelle se conçoit au regard du particularisme du secteur professionnel servant de décor à la négociation. L'agrément est alors indépendant de la nature de l'objet négocié et concerne tous les accords collectifs, quel que soit leur cadre d'élaboration, conclus dans le

¹ On rappellera que sous l'empire de la loi du 23 décembre 1946, toutes les conventions collectives conclues étaient soumises à l'obtention d'un agrément ministériel : Despax M., *Négociations, conventions et accords collectifs*, in Camerlynck G.-H. dir., *Traité de droit du travail*, t. 7, Dalloz, 2^e éd., 1989, p. 52.

² Pour une étude d'ensemble de l'agrément des accords en droit social : Barthélémy J., « L'agrément des accords collectifs », *Dr. soc.* 1987, p. 626. – Prétot X., « L'agrément des conventions et accords dans le droit du travail et de la protection sociale », in *Sur l'entreprise et le droit social : études offertes à Jacques Barthélémy*, *Droit du travail et de la sécurité sociale*, Hors-série, 1994, p. 65.

³ C. trav., art. L. 5422-20.

⁴ C. trav., art. L. 5422-22.

secteur en question. Le contrôle général assuré sur le débit conventionnel sectoriel se justifie ici par les caractéristiques des entités-employeurs parties à l'acte collectif : il s'agit soit d'organismes exerçant une activité privée d'intérêt général soit de personnes privées investies d'une mission de service public. Dans les deux cas, la prise en charge étatique des dépenses engagées par ces entités nécessite une surveillance financière préalable. On aura reconnu, d'une part, le secteur social et médico-social au sein duquel l'agrément des accords collectifs⁵ existe depuis une loi du 30 juin 1975⁶ et est aujourd'hui prévu à l'article L. 314-6 du Code de l'action sociale et des familles. On aura également identifié, d'autre part, le secteur des organismes de sécurité sociale au sein duquel l'agrément des accords collectifs est exigé depuis le décret du 12 mai 1960⁷ dont le contenu a été, sur ce point, relayé par l'ordonnance du 21 août 1967⁸ et dont le siège légal est aujourd'hui constitué des articles L. 123-1 et L. 123-2 du Code de la sécurité sociale.

2. Un agrément parmi d'autres dans le champ des organismes de sécurité sociale. – Mais même en ce domaine, l'agrément de la norme conventionnelle n'est pas le seul agrément existant, raison pour laquelle il faut prendre garde à bien le différencier d'autres types d'agrément. C'est ainsi que le personnel de direction ainsi que les agents comptables des organismes de sécurité sociale, en plus de ne pouvoir être sélectionnés que parmi des personnes inscrites sur une liste d'aptitude, voient leur nomination soumise à l'agrément du ministre de la sécurité sociale⁹. Agit ici une tutelle sur les personnes par opposition à la tutelle sur les actes que matérialise l'agrément des accords collectifs applicables au personnel des organismes de sécurité sociale¹⁰. Reste que la tutelle sur les actes connaît également, à côté de l'agrément des accords collectifs de travail, un autre système de contrôle préalable d'instruments conventionnels : l'approbation ministérielle des conventions passées par

⁵ Pour des études portant spécifiquement sur l'agrément à l'œuvre dans ce secteur : François G., « L'agrément des normes à caractère collectif dans le secteur social et médico-social », BJT oct. 2020, p. 43. – Verkindt P.-Y., « L'agrément des accords collectifs dans le secteur social et médico-social », RDSS 2014, p. 20. – Gaudier P., « Quel avenir pour le régime de l'agrément des accords collectifs de travail dans le secteur social et médico-social ? », RDSS 2012, p. 916.

⁶ Loi n° 75-535 du 30 juin 1975, art. 16.

⁷ Décret n°60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la sécurité sociale, art. 17, I.

⁸ Ord. n°67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, art. 63.

⁹ CSS, art. R. 123-4 et R. 123-48.

¹⁰ Borgetto M. et Lafore R., *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, coll. Précis, 19^e éd., 2019, n^{os} 1037 et s.

l'assurance maladie avec les professions de santé¹¹ que certains auteurs ne manquent pas de ranger sous la bannière de l'agrément préalable¹².

3. Un agrément pas comme les autres ? – Une fois repéré dans le paysage juridique des agréments, il est manifeste que l'agrément des conventions et accords collectifs applicables au personnel des organismes de sécurité sociale se rapproche de l'« agrément-jumeau » à l'œuvre dans le secteur social et médico-social. Rien de surprenant à cela tant les procédures d'agrément se déployant dans ces deux secteurs partagent la même cible, véhiculent la même fonction et repose sur la même logique. Pour ce qui est, d'abord, de la cible, il est à chaque fois question de soumettre à l'agrément des conventions et accords collectifs de travail ainsi que, par extension, toutes les normes collectives, même non négociées¹³. Pour ce qui est, ensuite, de la fonction, il est à chaque fois question de permettre l'exercice par les pouvoirs publics d'un contrôle principalement budgétaire en lien avec le socle financier étatique des missions et activités exercées¹⁴. Pour ce qui est, enfin, de la logique, il est à chaque fois question de solliciter, après la conclusion de la norme conventionnelle, son agrément auprès d'une autorité de tutelle de niveau ministériel laquelle, en cas d'acceptation, délivre un agrément faisant corps avec l'accord collectif et libérant ses effets¹⁵ tout en respectant son essence privée ainsi que son armature contractuelle.

C'est dire, au regard de l'esprit commun animant ces deux agréments sectoriels, si l'étude de l'agrément des accords applicables au personnel des organismes de sécurité sociale sera inévitablement amenée à emprunter, sur plusieurs points, les mêmes sentiers que ceux déjà explorés par les auteurs ayant porté leur intérêt sur l'agrément à l'œuvre dans le secteur social et médico-social. Mais il nous paraît pourtant que pareil jumelage peut être retardé au stade postérieur à l'obtention de l'agrément. Car de vraies spécificités singularisent l'agrément des accords applicables dans le secteur des organismes de sécurité sociale dans la phase d'obtention de l'agrément, ce qui commande, avant de s'en remettre aux principes communs guidant, quel que soit l'agrément sectoriel concerné, son positionnement vis-à-vis de la

¹¹ CSS, art. L. 162-15.

¹² Prétot X., « L'agrément des conventions et accords dans le droit du travail et de la protection sociale », art. préc., spéc. n° 1 et 2.

¹³ Cass. soc., 8 juin 2005, n° 02-46.465 : Bull. civ. V, n° 196. – Cass. soc., 7 mai 2008, n° 07-40.550 : Bull. civ. V, n° 101. – Cass. soc., 9 novembre 2011, n° 10-21.496 : Bull. civ. V, n° 258.

¹⁴ Barthélémy J., « L'agrément des accords collectifs », art. préc., spéc. p. 625 : « Le pouvoir est ici de tutelle. Il est justifié uniquement par la nécessité d'exercer un contrôle *a priori* sur les dépenses de fonctionnement. ».

¹⁵ L'agrément ayant « pour effet de rendre la convention collective applicable aux parties signataires » : Cass. soc., 6 avril 2011, n° 10-16.203 et s. : Bull. civ. V, n° 91.

norme conventionnelle (II), de mettre en lumière les modalités spécifiques d'obtention de l'agrément identifiables dans le secteur des organismes de sécurité sociale (I).

I. L'obtention de l'agrément de la norme conventionnelle : des modalités propres au secteur des organismes de sécurité sociale

4. L'agrément se déploie ici en direction d'un environnement conventionnel qu'il convient de préciser (A) avant de détailler la procédure d'agrément en tant que telle (B).

A. Le particularisme du décor de l'agrément

5. **Champ personnel.** – Le champ de l'agrément est d'abord tracé par référence aux catégories de personnel dont les conditions de travail doivent être, selon la loi, régies par des conventions collectives agréées. Aux termes du Code de la sécurité sociale, ces personnels sont ceux exerçant leur activité au sein d'un organisme de sécurité sociale. Sont concernés tant le personnel « ordinaire »¹⁶ que les agents de direction, les directeurs comptables et financiers¹⁷ et les praticiens-conseils du contrôle médical¹⁸. Les personnels des organismes de tous les régimes sont concernés par ce statut conventionnel agréé. Pour s'en tenir, en premier lieu, au seul régime général, sont toutefois uniquement concernés, en son sein, les personnels des organismes de base, lesquels sont des personnes morales de droit privé, et non ceux des organismes nationaux puisque la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ainsi que l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sont des établissements publics nationaux à caractère administratif¹⁹. Plus globalement, et quel que soit le régime en cause, le personnel des caisses ayant la forme d'établissement public est exclu. L'exclusion concerne également, à la lecture de l'article L. 123-1 du Code de la sécurité sociale, les personnels de la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines, ceux des organismes d'assurance vieillesse des professions libérales, ceux de la caisse nationale des barreaux français ainsi que ceux de la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes.

¹⁶ CSS, art. L. 123-1.

¹⁷ CSS, art. L. 123-2.

¹⁸ CSS, art. L. 123-2-1.

¹⁹ CSS, art. L. 221-2, 222-4, 223-2 et 225-2.

6. Champ conventionnel. – À partir de ce pointage légal des personnels des organismes de sécurité sociale dont les conditions de travail sont fixées par conventions collectives agréées, les partenaires sociaux ont érigé des conventions collectives déclinant, en autant de champs professionnels, les catégories légales de personnels isolées dans le Code de la sécurité sociale. Au sein du régime général, en premier lieu, on retrouve ainsi la convention collective nationale de travail du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957, la convention collective nationale des agents de direction des organismes du régime général de sécurité sociale du 18 septembre 2018, laquelle a réécrit la convention collective des agents de direction et agents comptables en date du 25 juin 1968, et la convention collective nationale des praticiens-conseils du régime général de sécurité sociale du 4 avril 2006. Avant leur transfert au sein du régime général²⁰, les personnels du régime social des indépendants (RSI) relevaient de trois conventions collectives nationales reprenant à l'identique cette triple distinction professionnelle, ce qui a d'ailleurs poussé les partenaires sociaux à organiser dans chacun de ces trois champs la transition conventionnelle vers les champs conventionnels symétriques du régime général²¹. Pour compléter, on relève, au sein de la Mutualité sociale agricole, trois conventions collectives reprenant également les frontières professionnelles déjà évoquées²².

Reste que, dans ce maillage conventionnel national dont les principaux supports viennent d'être rappelés, le calibre juridique varie. Le Conseil d'État n'a pas manqué de le relever à l'égard de la convention collective des praticiens-conseils de la Mutualité sociale agricole dès lors que celle-ci « ne peut être regardée, au sens des dispositions de l'article L. 2122-5 du même code, comme constituant une " branche " pour laquelle il appartient au ministre chargé du travail de fixer, par arrêté, la liste des organisations syndicales reconnues représentatives »²³. Se basant sur l'impossibilité de mesurer l'audience des organisations syndicales représentatives à l'égard de cette catégorie de personnels, la Haute juridiction administrative met en lumière les limites des frontières professionnelles calquées sur les distinctions légales portées par le Code de la sécurité sociale. Plusieurs cours administratives

²⁰ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017, art. 15.

²¹ Accords du 8 mars 2019 relatif à la transformation du régime social conclus dans les trois champs conventionnels du RSI : Convention collective nationale des employés et cadres du régime social des indépendants du 20 mars 2008 ; Convention collective du personnel de direction du régime social des indépendants du 20 mars 2008 ; Convention collective nationale des praticiens-conseils du régime social des indépendants du 15 juin 2007.

²² Il s'agit de la convention collective du travail du personnel de la Mutualité sociale agricole, de la convention collective des agents de direction de la Mutualité sociale agricole et enfin de la convention collective des praticiens-conseils de la Mutualité sociale agricole.

²³ CE, 4^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, 24 nov. 2017, n° 389203.

d'appel ont, depuis, reproduit le raisonnement à l'égard de la convention collective des agents de direction de la Mutualité sociale agricole²⁴, de la convention collective du personnel de direction du régime social des indépendants²⁵ ainsi que de la convention collective de travail du 25 juin 1968 des agents de direction et des agents comptables des organismes de sécurité sociale²⁶. C'est dire s'il faut attribuer toute son importance à la désignation légale de « conventions collectives spéciales » censées régir les conditions de travail des agents de direction et du directeur comptable et financier²⁷ ainsi que des praticiens-conseils du contrôle médical²⁸. On ne peut identifier, dans ces champs conventionnels, des branches professionnelles au sens du Code du travail, cette qualification semblant devoir être réservée aux conventions collectives « générales » telle que, dans le régime général, la convention collective nationale du personnel des organismes de sécurité sociale.

Les singularités du paysage conventionnel auquel s'adosse la technique de l'agrément se prolongent puisque là où l'appréhension de l'agrément des conventions collectives dans le secteur social et médico-social nécessite une claire distinction avec la technique de l'extension²⁹, le secteur des organismes de sécurité sociale ne nécessite pas pareille précaution préalable puisqu'en principe aucune des conventions collectives ni aucun des accords collectifs nationaux ne nécessite d'extension pour atteindre une plénitude d'application dans son champ professionnel³⁰. Et pour cause, si l'on s'en tient aux conventions et accords nationaux signés dans le régime général et soumis à agrément, ceux-ci sont conclus, côté employeur, par l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS)³¹ de sorte que la signature de cette entité ne laisse aucun organisme de sécurité sociale en dehors du rayonnement juridique de la norme conventionnelle et emplit donc, dès

²⁴ CAA Paris, 8^{ème} Chambre, 4 juill. 2019, n° 18PA02772.

²⁵ CAA Paris, 8^{ème} Chambre, 13 mai 2019, n° 18PA01687.

²⁶ CAA Paris, 7^{ème} Chambre, 31 mai 2019, n° 18PA01653.

²⁷ CSS, art. L. 123-2.

²⁸ CSS, art. L. 123-2-1.

²⁹ Pour un rappel récent de la différence entre les deux mécanismes : François G., « L'agrément des normes à caractère collectif dans le secteur social et médico-social », art. préc., spéc. n° 6.

³⁰ V. toutefois en raison du particularisme de l'objet de négociation : Accord du 19 décembre 2019 portant protocole d'accord relatif aux conséquences de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sur la formation professionnelle des personnels des organismes du régime général de sécurité sociale, conclu dans le secteur des organismes de la sécurité sociale. Cet accord a été étendu par un arrêté du 16 février 2021 (JORF n°0044 du 20 février 2021, texte n° 69) rectifié par un arrêté du 8 mars 2021 (JORF n°0068 du 20 mars 2021, texte n° 66).

³¹ CSS, art. L. 224-5. Cet article dispose notamment que l'UCANSS « négocie et conclut les conventions collectives nationales prévues aux articles L. 123-1 et L. 123-2 ». Plus précisément, le conseil d'orientation de l'Union élabore, en amont, « le programme de la négociation collective sur proposition du comité exécutif des directeurs » (CSS, art. L. 224-5-1, al. 4). Ce comité exécutif donne ensuite « mandat au directeur pour négocier et conclure des accords collectifs nationaux » (CSS, art. 224-5-2, al. 6, 4°).

le départ, l'intégralité du champ d'application professionnel et géographique qui lui est attaché. Cela se manifeste parfois formellement dans les dispositions finales des accords conclus par une disposition rappelant que le dispositif négocié « est d'application impérative pour l'ensemble des organismes du régime général de la sécurité sociale »³². Pour des raisons identiques, le mécanisme de l'adhésion, dont on prend soin de souligner l'indifférence au regard de la vitalité juridique de l'agrément dans le secteur social et médico-social³³, se retrouve sans aucune prise dans le secteur des organismes de sécurité sociale au regard du « liant institutionnel », lequel assure une complétude de la couverture conventionnelle rendant impropre l'utilisation de facultés individuelles d'adhésion.

Il convient, enfin, de préciser que le champ conventionnel dans lequel se déploie l'agrément ne se cantonne pas aux conventions et accords négociés au plan national par l'UCANSS mais s'étend également, depuis très tôt, aux accords collectifs locaux négociés au sein des organismes de base³⁴. Cette extension du champ de l'agrément au sein de la catégorie des accords collectifs est doublée d'une seconde extension en dehors de cette catégorie. C'est ainsi, en premier lieu, que le bénéfice pour le personnel des organismes de sécurité sociale d'autres sources d'avantages que les accords collectifs a été admis³⁵, malgré les doutes exprimés initialement³⁶, ce qui doit amener à considérer que la jurisprudence développée dans le secteur social et médico-social à propos de la soumission des engagements unilatéraux et usages à l'agrément est transposable aux organismes de sécurité sociale. Mais il faut également souligner, en second lieu, que le Code de la sécurité sociale lui-même soumet à l'agrément, depuis un décret du 19 août 2014³⁷, les décisions des directeurs des organismes de sécurité sociale prises pour la mise en oeuvre des dispositions législatives spéciales prévoyant des thèmes de négociation collective obligatoire³⁸. Sont visés ici les plans

³² V. par ex. récemment dans le champ du personnel des organismes de sécurité sociale : Protocole d'accord du 6 octobre 2020 relatif à l'instauration d'un régime dérogatoire à la durée minimale de travail, art. 8 ; Protocole d'accord du 23 juin 2020 relatif à l'intéressement dans le champ du personnel des organismes de sécurité sociale, art. 13.

³³ Verkindt P.-Y., « L'agrément des accords collectifs dans le secteur social et médico-social », art. préc., p. 20 : « Il semble bien que l'adhésion d'un employeur au syndicat patronal signataire d'un accord agréé a pour effet de lui rendre l'accord applicable sans qu'un nouvel agrément soit nécessaire ».

³⁴ Cass. soc., 5 déc. 1979 n° 78-40.641 : Bull. civ. V, n° 943. – V. déjà dans le même sens : CE, 23 juill. 1976, n° 96526.

³⁵ Cass. soc., 22 janv. 1991, n° 87-40.113 : Bull. Civ. V, n° 34. – Cass. soc., 8 oct. 1996, n° 92-44.361 : Bull. civ. V, n° 315.

³⁶ V. not. Chauvy Y., concl. sur Cass. soc., 22 janv. 1991, n° 87-40.113, RDSS 1991, p. 312.

³⁷ Décret n° 2014-934 du 19 août 2014.

³⁸ CSS, art. R. 152-8.

d'action devant être établis à défaut d'accord collectif conclu dans certaines matières relevant de la négociation imposée³⁹.

B. Les spécificités du processus d'agrément

7. Destinataire de la demande d'agrément. – Contrairement au secteur social et médico-social dans lequel l'autorité compétente pour procéder à l'agrément de la norme conventionnelle est le ministre chargé de l'action sociale⁴⁰, l'autorité ministérielle compétente dans le secteur des organismes de sécurité sociale varie en fonction du régime concerné. Il s'agira du ministre chargé de la sécurité sociale ou, pour les organismes de Mutualité sociale agricole, du ministre chargé de l'agriculture⁴¹.

8. Exigences procédurales variables. – Avant de parvenir au ministre, la demande d'agrément subit une contrainte procédurale très variable en fonction du niveau de conclusion de la norme conventionnelle. S'agissant, d'abord, des conventions et accords nationaux, aucune exigence procédurale ne s'applique en dehors de la transmission, par le directeur de l'UCANSS, de la demande à l'autorité compétente, ce qui ne manque pas de contraster avec la situation en vigueur dans le secteur social et médico-social dans lequel les modalités de constitution du dossier d'agrément et l'intervention de la Commission nationale d'agrément exercent une pression procédurale plus marquée⁴². S'agissant, en revanche, des accords locaux et des plans d'action des directeurs des organismes, le cheminement procédural est plus séquencé puisqu'il convient, pour chaque organisme, de soumettre l'accord conclu ou le plan d'action édicté à l'avis préalable du comité exécutif des directeurs constitué au sein de l'UCANSS en application de l'article L. 224-5-2 du Code de la sécurité sociale⁴³ ou, à celui de la Fédération nationale des employeurs de la Mutualité sociale agricole pour les accords conclus et les décisions prises au sein des organismes de Mutualité sociale agricole⁴⁴. En

³⁹ On pense notamment au plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : C. trav., art. L. 2242-3.

⁴⁰ CASF, art. R. 314-197.

⁴¹ CSS, art. R. 123-1.

⁴² CASF, art. R. 314-197 et R. 314-198. – Arrêté du 17 mai 2006 portant application des dispositions prévues à l'article R. 314-197 du code de l'action sociale et des familles relatives aux modalités de transmission à la commission nationale d'agrément des conventions et accords et à la liste des pièces du dossier de demande d'agrément.

⁴³ Ce comité comprend le directeur général de la CNAM et des directeurs, de la CNAF, de la CNAV, de l'ACOSS et de quatre directeurs d'organismes régionaux ou locaux de sécurité sociale du régime général. En outre, le comité exécutif peut s'adjoindre les compétences de deux personnes qualifiées.

⁴⁴ CSS, art. R. 123-1-1.

pratique, au sein du régime général, chaque organisme adresse, sous format dématérialisé, l'accord ou le plan d'action à la fois à l'UCANSS et à la direction de la sécurité sociale (DSS). À l'issue du comité exécutif (COMEX), l'UCANSS transmet à chaque organisme concerné un courrier lui indiquant la date de l'avis du COMEX⁴⁵. Cet avis ne lie pas l'autorité ministérielle amenée, par la suite, à examiner la demande d'agrément mais influencera nécessairement le sens de sa position, notamment lorsque l'avis fait ressortir plusieurs obstacles de type financier, institutionnel ou légal à l'application de l'accord ou du plan d'action en l'état. Il convient de relever, sur ce point, qu'une véritable « doctrine » du COMEX se dégage et se consolide au fil des délibérations de cet organe sur les accords locaux. La diffusion de guides et d'outils de positionnement du COMEX de l'UCANSS sur les accords collectifs locaux⁴⁶ démontre, en outre, un effort pour assurer la validité des clauses des accords conclus dans les organismes de base, ce qui traduit des préoccupations portant sur la légalité de la norme conventionnelle et non simplement sur sa conformité à telle ou telle ligne budgétaire.

9. Contrôle ministériel adapté. – Une fois parvenue au ministre, la demande d'agrément débouche sur un contrôle dont la philosophie doit être détaillée. Ce contrôle est traditionnellement présenté comme empreint de considérations budgétaires justifiées par le financement étatique des organismes de sécurité sociale et des missions qui s'y déploient. Le parallèle avec le contrôle opéré dans le secteur social et médico-social est, encore une fois, de mise. Pourtant, ce contrôle déborde du strict cadre budgétaire.

En premier lieu, et au terme d'une analyse partagée avec l'autre agrément sectoriel en vigueur pour les établissements du domaine social et médico-social, il s'accorde également avec un contrôle de légalité dont on a pu douter de l'existence en la matière⁴⁷ mais dont certains n'ont pas manqué de rappeler la nécessité tant l'illégalité de l'accord collectif constitue naturellement un grief susceptible de mener à l'annulation contentieuse de l'arrêté d'agrément⁴⁸. De plus, l'analyse de la conformité de l'accord local aux dispositions légales,

⁴⁵ CSS, art. R. 123-1-1, al. 2. – Instruction n° DSS/4B/2019/114 du 07 mai 2019 relative la procédure d'agrément des accords locaux et plans d'actions du régime général.

⁴⁶ V. not. Positionnement du Comité exécutif de l'UCANSS sur les accords collectifs conclus au plan local, disponible sur Internet : https://guidelc.ucanss.fr/res/LC024-12_Annexe.pdf

⁴⁷ Barthélémy J., « L'agrément des accords collectifs », art. préc., p. 626.

⁴⁸ Prétot X., « L'agrément des conventions et accords dans le droit du travail et de la protection sociale », art. préc., spéc. n° 17.

règlementaires et conventionnelles est sous-entendue par la logique du processus consultatif confié au COMEX de l'UCANSS⁴⁹.

En second lieu, ce contrôle tend à maintenir une certaine uniformité du statut conventionnel applicable aux relations de travail dans les différents organismes de base. Il s'ensuit que le ministre est admis à se fonder, pour refuser l'agrément d'un accord local, « sur l'intérêt qui s'attache à la sauvegarde du caractère national des règles régissant les conditions de travail des agents des organismes de sécurité sociale »⁵⁰ ou, en des termes voisins, « sur l'intérêt qui s'attache à la sauvegarde de l'unicité des règles régissant le traitement des personnels des organismes de sécurité sociale »⁵¹. On peut, d'emblée, souligner à quel point pareille motivation entre en collision avec le potentiel de singularisation associé à la norme conventionnelle de proximité qu'est l'accord collectif d'entreprise dont l'une des principales fonctionnalités apparaît fragilisée par l'exercice d'un tel pouvoir d'appréciation du ministre. Sans compter que c'est parfois la volonté de déployer une politique nationale de gestion des ressources humaines qui est avancée par la décision de refus d'agrément, sans qu'aucune référence ne soit, là encore, faite aux conséquences budgétaires directes ou indirectes de la norme conventionnelle examinée. C'est ainsi que le ministre a pu légalement refuser d'agréer un accord abritant un dispositif de cessation anticipée d'activité en se fondant sur le fait que « ce type de dispositif qui a pour effet de favoriser le départ des salariés âgés n'apparaît pas comme une solution satisfaisante de gestion des ressources humaines pour la sécurité sociale et pour la résolution de la question des retraites dans ce pays »⁵². Ce référentiel d'appréciation singularise un peu plus le processus d'agrément dans le secteur des organismes de sécurité sociale.

10. Formats multiples de l'agrément. – Le format de la décision d'agrément émanant du ministre varie, ici encore, en fonction du niveau de conclusion de la norme conventionnelle. En premier lieu, lorsque l'accord agréé est de niveau national, la décision d'agrément prendra, le plus souvent, la forme d'une lettre ministérielle notifiée au directeur de l'UCANSS par la direction de la sécurité sociale (DSS)⁵³. Mais depuis le décret du 23 octobre

⁴⁹ V. supra.

⁵⁰ CE, 27 oct. 1995, n°145977 et n°152474. – CAA Nantes, 4^{ème} Chambre, 7 déc. 2007, n° 07NT00576.

⁵¹ CE, 1^{er} déc. 1995, n°139135.

⁵² CAA Nancy, 4^{ème} Chambre, 4 août 2005, n° 04NC01009.

⁵³ V. par ex. Lettre ministérielle du 19 décembre 2018 portant agrément de la convention collective nationale des agents de direction des organismes du régime général de sécurité sociale. – Lettre ministérielle du 10 avril 2019 portant agrément des accords du 8 mars 2019 relatifs à la transformation du régime social conclus dans les trois champs conventionnels du RSI.

2014⁵⁴, l'agrément de tels accords nationaux peut également être tacite et résulter du silence gardé par l'autorité ministérielle pendant un délai de quatre mois. En second lieu, lorsque l'accord agréé est de niveau local, trois configurations peuvent avoir conduit à cette décision. Nous concentrerons ici notre propos sur le régime général⁵⁵. Il existe d'abord une possibilité d'agrément implicite une fois écoulé un délai d'un mois après l'avis du COMEX⁵⁶, étant précisé que la date faisant courir ce délai n'est pas la date de notification de l'avis à l'organisme de base mais bien la date de la séance du COMEX ayant abouti à l'avis⁵⁷. Il est possible, ensuite, qu'avant l'écoulement de ce délai d'agrément implicite, une décision explicite d'agrément intervienne et soit notifiée à l'organisme, le plus souvent pour porter à sa connaissance certaines observations. Il se peut, enfin, qu'un délai supplémentaire soit nécessaire à l'examen de la demande d'agrément. Dans ce cas, le ministre peut proroger d'un mois, renouvelable une fois, le délai d'examen et doit alors notifier cette prorogation à l'organisme⁵⁸. Soit une décision explicite d'agrément interviendra avant l'issue du nouveau délai résultant de la prorogation, soit le silence gardé à l'issue du délai tel que prorogé vaudra agrément implicite de l'accord local ou du plan d'action.

11. Il apparaît, en définitive, que l'agrément de la norme conventionnelle applicable au personnel des organismes de sécurité sociale se singularise tant au regard du champ conventionnel dans lequel il se déploie qu'au regard du cadre procédural auquel il est soumis. Mais de telles spécificités s'effacent, par la suite, lorsque l'on envisage les relations entre l'agrément et la norme conventionnelle qui lui sert de support.

II. L'articulation de l'agrément avec la norme conventionnelle : des principes communs avec le secteur social et médico-social

12. Qu'on l'envisage dans le secteur des organismes de sécurité sociale ou dans celui des établissements du domaine social et médico-social, le positionnement juridique de l'agrément

⁵⁴ Décret n° 2014-1287 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁵⁵ Pour la procédure d'agrément des accords locaux ou plans d'action au sein de la MSA : Instruction technique SG/SASFL/SDTPS/2014-720 du 08 sept. 2014 relative à la procédure d'agrément des accords locaux et des plans d'actions des organismes de Mutualité sociale agricole.

⁵⁶ CSS, art. R. 123-1-1, al. 3.

⁵⁷ Instruction n° DSS/4B/2019/114 du 07 mai 2019 relative la procédure d'agrément des accords locaux et plans d'actions du régime général.

⁵⁸ CSS, art. R. 123-1-1, al. 4.

vis-à-vis de la norme conventionnelle subit une certaine dualité. Marqué, sous certains de ses aspects, par des relations d'indépendance (A), il traduit, sous d'autres aspects, un fort rapport d'interdépendance (B).

A. Les relations d'indépendance de l'agrément et de la norme conventionnelle

13. Respect de la physionomie de la norme conventionnelle. – Si l'agrément conditionne l'application des accords collectifs, il « ne fait pas disparaître l'acte conventionnel et ne l'absorbe pas »⁵⁹. Le processus à l'œuvre ne peut donc pas empiéter sur la volonté des parties à l'accord tant ce préalable n'altère en rien la nature juridique de la convention ou de l'accord collectif⁶⁰. Cela se traduit, d'abord, par une révérence à la volonté des parties dans sa dimension temporelle puisque « l'agrément rétroagit légalement à la date de la signature de l'accord » si bien que le ministre peut agréer, sans commettre d'erreur de droit, un accord « dont certaines stipulations doivent entrer en application à une date antérieure à la signature de cet acte »⁶¹. On mesure ici l'écart avec le procédé de l'extension puisque l'arrêté qui la prononce ne rétroagit pas. Mais on admettra que dans le cas de l'extension, l'accord collectif aura déjà pu produire effet, sa validité n'étant pas soumise, en tant que telle et en principe, au prononcé de son extension. Si, confrontées à l'exigence d'agrément de leur accord, les parties fixent, le plus souvent et pour sécuriser leur pratique, sa date d'entrée en vigueur au jour suivant l'obtention de l'agrément en usant de la clause de report d'entrée en vigueur permise par l'article L. 2261-1 du Code du travail, rien n'empêche donc les parties de convenir d'une application immédiate dans l'attente de l'agrément, l'accord bénéficiant alors d'une « validité temporaire » qui sera confirmée en cas d'agrément ultérieur⁶². Il faut également considérer que les parties peuvent attribuer un effet rétroactif aux avantages qu'ils négocient en profitant de la faculté récemment mise en lumière par la Cour de cassation⁶³. Dans ce cas, rien ne s'oppose, selon nous, à ce que l'agrément éventuellement obtenu rétroagisse à une date antérieure à la signature de l'accord puisqu'il s'agit simplement là de s'adapter aux potentialités d'application de la norme conventionnelle dans le temps. Dans la lignée de la

⁵⁹ Hablot C., *De la norme privée à la norme publique en droit du travail*, Éd. Panthéon-Assas, 2013, n° 222.

⁶⁰ Barthélémy J., « L'agrément des accords collectifs », art. préc., p. 626. – Prétot X., « L'agrément des conventions et accords dans le droit du travail et de la protection sociale », art. préc., spéc. n° 20.

⁶¹ CE, 9 décembre 1994, n°149545 et n°149546. – CE, 18 mars 1998, n° 181463. – Cass. soc., 6 juill. 2005, n° 03-43.159, Bull. civ. V, n° 237.

⁶² *Contra*. Hablot C., *De la norme privée à la norme publique en droit du travail*, Éd. Panthéon-Assas, 2013, spéc. n° 221. – Pour une position également contraire mais antérieure à la jurisprudence précitée : Barthélémy J., « L'agrément des accords collectifs », art. préc., p. 627.

⁶³ Cass. soc., 13 janv. 2021, n° 19-20.736, publié au Bulletin ; BJT févr. 2021, p. 24, note Bergeron-Canut F. ; Dr. soc. 2021, p. 276, note Radé C. ; *ibid.* p. 351, obs. Mariano C.

jurisprudence rappelée plus haut, un refus d'agrément ne pourrait pas, selon nous, se fonder sur l'appréhension par l'accord de périodes passées pour la fixation d'avantages.

La sanctuarisation de la volonté des parties en matière d'agrément commande, ensuite, de respecter l'intégrité de leur produit conventionnel. À la différence des pouvoirs dont il dispose en matière d'extension⁶⁴, le ministre, se prononçant sur une demande d'agrément, « ne peut que refuser de donner son agrément à l'ensemble de la convention collective ou de l'avenant, sans pouvoir exclure certaines clauses ou les modifier »⁶⁵. On remarquera que la solution n'envisage aucune condition tenant, notamment, à la préservation de l'économie de la convention ou de l'accord, ce qui implique une indivisibilité de principe de la norme conventionnelle au regard de la décision d'agrément, laquelle ne peut procéder à aucun découpage.

14. Préservation du régime juridique de la norme conventionnelle. – Il a déjà été souligné que l'agrément recouvrant l'accord collectif, s'il constituait une technique du droit public au service du rayonnement de la norme conventionnelle⁶⁶, n'avait ni pour objet ni pour effet de « créer un droit des conventions collectives spécifique »⁶⁷. Cela signifie, d'abord, que les vecteurs d'évolution de la norme conventionnelle ne sont pas retenus par son agrément : les processus classiques de révision et de dénonciation seront menés dans les mêmes conditions que pour tout accord collectif. Tout juste doit-on souligner que l'avenant de révision, davantage au regard de son potentiel créateur qu'au regard de son potentiel destructeur, devra être soumis à l'agrément de la même manière que l'accord initial. Cela implique, ensuite, que le contrôle que matérialise l'agrément au seuil du déclenchement de l'accord collectif n'a donc pas vocation à se maintenir ou à se reproduire, sous d'autres formes de tutelle, au stade de son application, les rouages conventionnels étant alors appelés à fonctionner sans immixtion. Ainsi, si dans le secteur des organismes de sécurité sociale, les délibérations des conseils d'administration des différentes caisses sont soumises à la tutelle de l'État en application de l'article L. 151-1 du Code de la sécurité sociale, les pouvoirs de l'autorité de tutelle ne sont pas susceptibles d'être légalement mis en œuvre pour faire obstacle à l'exécution par une caisse de sécurité sociale des obligations qu'elle est tenue d'assumer vis-à-

⁶⁴ C. trav., art. L. 2261-25.

⁶⁵ CE, 18 janv. 1980 n° 10352 ; Dr. soc. 1980, p. 282, concl. Latournerie M.

⁶⁶ Langlois P., « Droit public et droit social en matière de négociation collective : le droit public au service du rayonnement de la négociation collective », Dr. soc. 1991, p. 933.

⁶⁷ Barthélémy J., « L'agrément des accords collectifs », art. préc., p. 626.

vis de son personnel du chef des stipulations d'une convention collective agréée applicable à ce personnel⁶⁸.

B. Le rapport d'interdépendance de la norme conventionnelle avec l'agrément

15. La norme conventionnelle suspendue à l'existence de l'agrément – Le caractère fusionnel du couple formé par l'accord collectif et la décision d'agrément se traduit, comme chacun sait, par une paralysie normative du premier en l'absence de la seconde. Faute d'agrément, l'accord se trouve ainsi « dépourvu de force obligatoire »⁶⁹. Si la jurisprudence avait ensuite reconnu un simple déclassement de l'accord en engagement unilatéral⁷⁰, laissant croire à un maintien dans l'ordre juridique des avantages contenus dans l'accord collectif par leur intégration dans le statut collectif non négocié, la Cour de cassation a finalement jugé qu'une telle relégation ne permettait pas de contourner l'exigence d'agrément⁷¹.

À supposer que l'agrément soit délivré, il peut ne pas se maintenir, même en dehors de toute turbulence conventionnelle. Susceptible d'être annulé devant le juge administratif, la mise à l'écart contentieuse de l'agrément remettra en cause, par ricochet, la norme conventionnelle qui s'y trouvait arrimée⁷². Il en résulte que le caractère rétroactif de principe de l'annulation contentieuse doit être considéré comme démantelant pour le passé l'édifice conventionnel. Au regard des effets déstabilisateurs d'une telle décision, le juge administratif pourrait, le cas échéant, faire usage de son pouvoir de modulation des effets dans le temps de sa décision d'annulation⁷³, notamment, mais pas seulement, lorsque le motif de l'annulation se trouve dans la légalité externe de la décision.

La remise en cause de l'agrément après sa délivrance est également susceptible d'émaner, non plus du juge, mais de l'autorité l'ayant délivré. On aura reconnu la faculté pour le ministre compétent d'abroger l'agrément « à toute époque, si des changements dans les circonstances de droit ou de fait, notamment dans les incidences de l'application de la convention collective sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale, font obstacle au maintien

⁶⁸ CE, 27 septembre 1993, n° 88836.

⁶⁹ Cass. soc., 15 juin 1988, n° 85-42.877, inédit.

⁷⁰ Cass. soc., 4 janvier 2000, n° 98-41.100, n° 98-41.107, n° 98-41.109 et n° 98-41.120 : Bull. civ. V, n° 5.

⁷¹ Cass. soc., 8 juin 2005, n° 02-46.465 : Bull. civ. V, n° 196.

⁷² Cass. soc., 15 juin 1988, préc.

⁷³ CE, 11 mai 2004, n° 255886.

des dispositions antérieures »⁷⁴. L'impact de l'abrogation sur la norme conventionnelle est moins brutal que celui de l'annulation contentieuse puisque, ne valant que pour l'avenir, elle « a pour effet d'entraîner la cessation de l'application de la convention collective dès la notification aux parties signataires de la décision d'abrogation », sans compter que le Conseil d'État permet un décalage dans le temps dès lors que la décision « fixe elle-même une date postérieure pour l'entrée en vigueur de la mesure d'abrogation de l'agrément » avec, comme conséquence, un maintien correspondant des effets de la norme conventionnelle. Reste que cette cessation de la norme conventionnelle consécutive à l'abrogation de son agrément a pu être mise en doute par la Cour de cassation⁷⁵. Mais l'absence de publication de l'arrêt visé et sa logique contestable de survie de l'accord collectif en dépit de l'effacement du vecteur assurant théoriquement son effectivité invitent à relativiser sa portée dans l'attente d'une prise de position plus lisible et plus visible de la Haute juridiction.

Le Conseil d'État avait également, dans son avis précité du 11 février 1992, aménagé l'extinction de la norme conventionnelle en raccordant à sa solution le mécanisme du maintien des avantages acquis, ce qui laissait à penser que malgré la disparition de l'agrément, certaines dispositions de la norme conventionnelle pouvaient survivre au plan individuel en s'incorporant aux contrats de travail des salariés. Une telle importation du mécanisme pose question tant elle neutralise en grande partie l'intérêt de l'abrogation⁷⁶ et fournit une seconde vie « hors agrément » aux avantages contenus dans l'accord dont l'agrément a été abrogé. Sans répondre précisément à la même question, on peut souligner que la Cour de cassation s'est opposée, à propos d'un accord ayant fait l'objet d'un agrément sur un temps limité, à ce que la dénonciation de cet accord après l'expiration de l'agrément fasse « renaître », sous la forme d'avantages individuels acquis, le contenu de cette norme conventionnelle⁷⁷. Les directives jurisprudentielles sur cette problématique manquent donc encore de netteté.

16. L'agrément entraîné dans l'effacement de la norme conventionnelle – En sens inverse, l'agrément subit, par contrecoup, les atteintes à la norme conventionnelle, que celles-ci soient portées par les parties elles-mêmes ou qu'elles soient dictées par le juge. S'agissant, d'abord, des atteintes opérées par les parties elles-mêmes, on pense immédiatement à la

⁷⁴ CE, avis, 11 févr. 1992, n° 351477 ; Dr. soc. 1992, p. 729, obs. Prétot X.

⁷⁵ Cass. soc., 16 septembre 2009, n° 08-41.089, inédit.

⁷⁶ En ce sens : Prétot X. obs. préc.

⁷⁷ Cass. soc., 1^{er} mars 2017, n° 15-10.119, inédit.

dénonciation. Par analogie avec ce qui se produit en matière d'extension⁷⁸, on peut estimer que la dénonciation d'un accord agréé entraîne la caducité de l'arrêté d'agrément. De même, lorsque l'accord collectif est à durée déterminée⁷⁹, son expiration entraînera, de la même manière, la caducité de la décision ministérielle. S'agissant, ensuite, des atteintes opérées par le juge, on vise ici le prononcé de la nullité. Or, il a été jugé que la circonstance que le juge judiciaire ait déclaré nul et de nul effet l'accord collectif agréé n'a pas pour effet de rendre sans objet la requête en annulation de l'arrêté d'agrément⁸⁰. L'annulation contentieuse de la norme conventionnelle n'entraîne donc pas, en toute rigueur, la caducité de l'arrêté d'agrément puisqu'une telle solution priverait alors d'objet la saisine du juge administratif aux fins d'annulation de l'agrément. L'enjeu de la distinction n'est pas mince car la conservation de la double voie contentieuse – la voie judiciaire, pour prononcer la nullité de l'accord collectif et la voie administrative, pour annuler l'arrêté d'agrément – accentue, depuis que le juge judiciaire possède le pouvoir de moduler dans le temps les effets de sa décision d'annulation d'un accord collectif⁸¹, l'hypothèse d'une contrariété entre les domaines temporels des décisions des deux ordres de juridiction. Car rien n'empêche le juge administratif, saisi après la reconnaissance de la nullité de l'accord collectif par le juge judiciaire, de prononcer l'annulation rétroactive de l'arrêté d'agrément quand bien même le juge judiciaire aurait, avant lui, opté pour une annulation non-rétroactive de l'accord, c'est-à-dire uniquement dirigée vers l'avenir. Au regard de l'interdépendance précédemment relevé, le juge administratif aura ici le dernier mot. De quoi motiver les parties insatisfaites de l'usage par le juge judiciaire de son pouvoir de modulation à saisir le juge administratif. Ce risque de contrariété doit, dans la mesure du possible, amener les juges des deux ordres de juridiction à concilier leurs positions pour éviter que les plaideurs n'exploitent une telle dissonance juridictionnelle.

⁷⁸ C. trav., art. L. 2261-28.

⁷⁹ C. trav., art. L. 2222-4.

⁸⁰ CE, 17 mai 1999, n° 177467.

⁸¹ C. trav., art. L. 2262-15. – Pour une première application jurisprudentielle : Cass. soc., 13 janvier 2021, n° 19-13.977, publié au Bulletin.