

N° 389127

Confédération Générale du Travail

QPC

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies

Séance du 4 septembre 2015

Lecture du 14 septembre 2015

CONCLUSIONS

Mme Gaëlle DUMORTIER, rapporteur public

1- La loi n° 2014-888 du 5 mars 2014 a entrepris d'organiser et de clarifier les sources de financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, en prévoyant leur financement mutualisé, au-delà des cotisations de leurs adhérents. Ces financements sont destinés à leur permettre d'assurer leurs missions d'intérêt général, telles que la gestion paritaire d'organismes ou leur participation à la conception, à la mise en œuvre, à l'évaluation ou au suivi de politiques publiques.

Ils transitent par un fonds paritaire nouvellement créé et alimenté notamment, mais de façon non fongible, par une contribution des employeurs, ainsi que par une subvention d'Etat et par une participation volontaire d'organismes à vocation nationale gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs.

Le fonds paritaire contribue à financer trois types de missions d'intérêt général, en puisant de façon cloisonnée dans ses ressources. La contribution des employeurs et les versements volontaires financent – première mission - les politiques menées paritairement et gérées majoritairement par les organisations syndicales et professionnelles. Selon le ministre, ce champ ne couvre pour le moment que celui de la formation professionnelle, c'est-à-dire les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et le Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (FONGEFOR), mais il pourrait ensuite être étendu à d'autres politiques telles que l'assurance chômage (UNEDIC) ou les retraites complémentaires (AGIRC-ARRCO). La subvention d'Etat finance la participation des organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeur aux politiques publiques relevant de la compétence de l'Etat – c'est la deuxième mission -. Enfin, la contribution des employeurs et la subvention d'Etat financent la formation des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales – troisième mission -. La loi ouvre la possibilité de financer toute autre mission d'intérêt général avec d'autres ressources à fixer par une disposition législative ou réglementaire ou par accord national interprofessionnel ou accord de branche étendu.

Les financements sont distribués de façon également distincte selon les missions. Pour nous en tenir à la première mission – les politiques paritaires -, qui est la seule en jeu dans cette affaire, les crédits du fonds paritaire bénéficient aux organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, à leurs organisations

territoriales, aux organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multi-professionnel, ainsi qu'à celles qui sont représentatives au niveau de la branche. La répartition des crédits entre ces bénéficiaires est fixée à l'article L. 2135-13, dont le 1° prévoit qu'elle se fait à parité entre les organisations syndicales de salariés, d'une part, et les organisations d'employeurs d'autre part, au niveau national et au niveau de la branche.

La requérante ne conteste rien de tout cela. C'est la suite de ce 1° qui la gêne, qui régit la répartition de cette moitié de crédits entre les organisations syndicales. La loi dispose en effet que « *les modalités de répartition des crédits entre organisations syndicales de salariés, d'une part, et entre organisations professionnelles d'employeurs, d'autre part, sont déterminées par voie réglementaire, de façon uniforme pour les organisations syndicales de salariés et en fonction de l'audience ou du nombre des mandats paritaires exercés pour les organisations professionnelles d'employeurs.* ». C'est cette répartition uniforme des crédits entre organisations syndicales de salariés, qui ne lui est pas favorable, dont la Confédération générale du travail discute la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution.

2- A l'occasion d'un recours en excès de pouvoir contre le décret d'application de cette disposition, elle soulève donc une question prioritaire de constitutionnalité sur ce point. Il ne fait pas de doute que la disposition, qui n'a pas été déclarée conforme à la Constitution, est applicable au litige. Il y a davantage matière à hésitation sur le caractère sérieux de la question – qui n'est en revanche pas nouvelle.

3- Passons sur la critique tirée de la « *violation de la liberté syndicale et du principe de participation en liaison avec le principe d'égalité* ».

On voit assez mal comment la liberté syndicale, et encore moins le principe de participation des salariés à la détermination collective de leurs conditions de travail et à la gestion des entreprises par l'intermédiaire de leurs délégués, conduirait à ce qu'un traitement égal des syndicats entre eux méconnaisse le principe d'égalité, contrairement à ce que vous comme le Conseil constitutionnel jugez constamment (Cons. Const. 29 décembre 2003 *loi de finances pour 2004* 203-489 DC ct 37). Le Conseil constitutionnel admet que l'audience puisse être prise en compte sans porter atteinte à la liberté syndicale ni au principe de participation, mais il ne juge pas pour autant que cette prise en compte soit nécessaire (Cons. Const. 7 octobre 2010 *CGT-FO et autres* 2010-42 QPC ct 6).

4- Le grief délicat est celui qui invoque l'atteinte au principe d'égalité résultant du traitement différent des syndicats de salariés et des organisations patronales quant aux modalités de répartitions entre eux de leur moitié de crédits : uniforme pour les syndicats, proportionnelle à leur audience ou à leur nombre de mandats pour les organisations professionnelles d'employeur.

4.1- Si vous êtes d'avis que le principe d'égalité s'applique ici entre syndicats et organisations professionnelles d'employeur, la question apparaît sérieuse. Caractériser une différence de situation suffisante des uns et des autres au regard de l'objet de la loi - l'attribution de financements pour permettre la participation à des politiques paritaires - n'est pas évident.

Le ministre vous dit que les règles de répartition des crédits ont été construites dans le souci de respecter les équilibres existants jusqu'à présent en matière de financement par les

organismes paritaires et d'assurer à toutes les organisations syndicales et professionnelles concernées un niveau de ressources équivalent à celui perçu jusqu'à présent. Ce souci est certes compréhensible, mais on hésite tout de même à y puiser la différence de situation ou un motif d'intérêt général justifiant qu'un traitement différencié soit instauré de façon permanente.

Le ministre vous dit également qu'il existe une différence objective de situation des syndicats et des organisations patronales dans la composition et le financement de plusieurs organismes paritaires.

Ainsi, pour ce qui est du FONGEFOR, le financement était jusqu'à la loi réparti à parité entre le collège employeur et le collège salariés, chaque collège décidant ensuite de la répartition en son sein, ce qui avait abouti à un montant égal entre les cinq organisations syndicales de salariés et, côté employeur à une répartition à hauteur de 57,5 % pour le MEDEF, 32,5 % pour la CGPME et 10 % pour l'UPA. Les règles de répartition des mandats paritaires différaient également au sein de chaque collège considéré, chaque organisation syndicale représentative désignant deux membres tandis que le collège des employeurs comportait autant de membre que celui des salariés mais désignés par accord.

L'instance qui a remplacé le FONGEFOR, le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (COPANEF) a repris une composition du même type – deux sièges par organisation syndicale d'un côté, six sièges pour le MEDEF, trois pour la CGPME et un pour l'UPA de l'autre. Mais cette composition n'est pour sa part que transitoire, dans l'attente de la prochaine mesure de représentativité de organisations syndicales et professionnelles d'employeur. La disposition contestée s'en fait d'ailleurs l'écho en prévoyant que la répartition des crédits entre organisations d'employeurs se fasse soit en fonction de l'audience, soit en fonction du nombre de mandats paritaires exercés.

Le fait que la différence de mode de répartition soit le reflet de la différence dans le nombre de mandats exercés pourrait justifier d'une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi, puisque l'objet est bien de financer la participation aux politiques paritaires. Mais la justification demeurerait fragile parce qu'elle fige, de façon permanente, un équilibre qui ne constitue *a priori* que l'état temporaire du fonctionnement de l'un des organismes paritaires, et qui n'est pas le seul possible, ni généralisé dans tous les organismes paritaires. Au sein de l'UNEDIC, par exemple, la répartition des sièges au sein du conseil d'administration n'est pas uniforme entre les organisations syndicales.

4.2- Si l'on peut se convaincre que le principe d'égalité n'est pas méconnu, c'est plutôt par un autre raisonnement, beaucoup plus radical. La requérante ne fait-elle pas fausse route en croyant qu'elle aurait matière à l'invoquer ici entre organisations syndicales et organisations professionnelles d'employeurs ?

Le principe même de parité, qui conduit à répartir par moitié entre employeurs et salariés des sièges et des financements, présuppose de s'interdire tout raisonnement comparatif transversal entre les modes de désignation, de représentativité, de fonctionnement de ces deux blocs. Par principe en quelque sorte ils sont, pris en blocs, mis à égalité, peu important que ces moitiés soient ou non en rapport avec des blocs de taille ou de composition égale ou même simplement comparable. Dès lors, le choix par le législateur d'un système qui accorde certains avantages, certaines prérogatives, non pas aux acteurs économiques et

sociaux directement, individuellement, mais à l'ensemble, d'une certaine nature, à laquelle ils appartiennent, n'a-t-il pas pour corollaire que l'application transversale du principe d'égalité s'arrête à la porte de leur ensemble ? Au-delà de cette porte, le principe d'égalité s'applique seulement au sein de l'ensemble lui-même.

Il arrive au Conseil constitutionnel de refuser ainsi d'entrer dans le principe même de l'application du principe d'égalité. Il est traditionnel par exemple que le principe d'égalité entre fonctionnaires s'applique corps par corps et non entre les différents corps (76-67 DC 15 juillet 1976 *statut général des fonctionnaires* ct 2) ou encore que le principe d'égalité devant l'impôt s'applique impôt par impôt (90-285 DC du 28 décembre 1990 *loi de finances pour 1991* ct 28).

Le président Genevois, dans sa rubrique sur les Principes généraux du droit au répertoire contentieux Dalloz (n° 188), évoque également les exemples « *rare mais significatifs* » où le caractère non assimilable de certaines situations « *va de soi* » et signale que « *la jurisprudence a donné l'exemple de normes ayant leur champ d'application propre, sans contrevenir en rien au principe d'égalité* ». Il cite le cas des modalités de saisine des juridictions disciplinaires ordinaires, qui n'ont pas à être les mêmes pour les médecins et pour les membres des autres ordres professionnels (7 juillet 2010 *M...* n° 322555 aux Tables sur un autre point), ainsi que celui des établissements pénitentiaires, qui n'ont pas à être soumis aux mêmes règles de sécurité que les établissements recevant du public (23 juillet 2010 *section française de l'observatoire international des prisons* n° 316440 aux Tables sur un autre point).

Plus proche peut-être de notre hypothèse que ces deux exemples, dans lesquels la différence de traitement n'apparaissait que par comparaison avec d'autres textes, on peut mentionner également votre décision du 17 novembre 2000 *Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de la Haute-Garonne* n° 185772 p. 517 par laquelle, sans aller jusqu'à affirmer que le principe d'égalité n'était pas applicable, vous avez jugé qu'il n'impliquait pas que les règles d'assiette des cotisations soient les mêmes entre les différents régimes de Sécurité sociale, chaque régime devant être examiné isolément comme un tout. Vous pouvez voir dans le même sens la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012 *loi de financement pour la sécurité sociale pour 2013* ct 13)

Bien que cette approche nous apparaisse permettre d'écarter toute atteinte au principe d'égalité de façon plus convaincante que la première, nous ne croyons pas que votre position de juge du filtre vous permette de l'adopter pour ne pas renvoyer la question. Même si la jurisprudence du Conseil constitutionnel la connaît, elle ne l'a jamais utilisée dans cette matière, pas davantage que vous-mêmes d'ailleurs. Or, juger ce point n'est ni évident ni anodin, compte tenu du nombre de situations mettant en jeu une participation paritaire des organisations d'employeurs et de salariés. Nous sommes donc d'avis qu'il ne vous appartient pas de le faire en votre qualité de juge du filtre.

Par ces motifs nous concluons à ce que soit renvoyée au Conseil constitutionnel la question de la conformité du 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail aux droits et libertés que la Constitution garantit et à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête de la Confédération générale du travail jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché la question de constitutionnalité ainsi soulevée