

N° 456 425

Union fédérale des syndicats de l'Etat – CGT et autres

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 22 avril 2022

Lecture du 19 mai 2022

## Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

1. L'affaire qui vient d'être appelée vous évoquera quelques souvenirs car, si nous comptons bien, c'est la quatrième fois qu'une décision sera rendue dans l'une des deux ailes du Palais-Royal à propos de la contestation du **nouveau régime des accords collectifs dans la fonction publique**, dont vous savez que la principale innovation réside dans la reconnaissance de leur **caractère juridiquement contraignant**.

En effet, à l'initiative de l'UFSE-CGT et de cinq autres syndicats, vous avez été saisis d'un recours pour excès de pouvoir contre l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique. Vos chambres réunies (CE 5 octobre 2021, n° 451784, C) ont d'abord renvoyé une QPC soulevée au cours de cette instance. Le juge constitutionnel ayant estimé, par une décision n° 2021-956 QPC du 10 décembre 2021, que les dispositions contestées étaient conformes à la Constitution, votre 7<sup>ème</sup> chambre a ensuite écarté les moyens de légalité qui étaient dirigés contre l'ordonnance (CE 11 février 2022, n° 451784, C).

Vous voici désormais saisis d'un recours formé contre le décret du 7 juillet 2021 pris pour l'application de cette ordonnance.

Le chemin est à vrai dire très balisé par ces précédents, en particulier par la décision du Conseil constitutionnel, mais vous constaterez que la démarche des organisations requérantes n'était pas vaine puisque nous allons vous proposer d'annuler très partiellement le texte attaqué.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

2. Avant cela, vous pourrez en revanche écarter l'unique moyen de **légalité externe** invoqué, qui est tiré de ce que la consultation du Conseil commun de la fonction publique (CCFP) aurait été irrégulière.

La requête estime que le projet de texte initialement soumis à cette instance était muet quant aux pouvoirs confiés aux comités de suivi des accords collectifs, alors que l'article 5 du décret publié prévoit expressément que ces accords mentionnent les conditions d'examen par le comité de suivi des mesures qu'ils impliquent et de leurs modalités d'application.

Toutefois, il ressort du procès-verbal de la réunion du CCFP que le projet de texte a précisément fait l'objet de propositions d'amendement sur ce point, qui ont été débattues en séance. L'instance a donc été pleinement mise à même d'exprimer son avis sur cette question et le moyen ne peut qu'être écarté.

3. S'agissant des **deux moyens de légalité interne**, vous écarterez d'abord celui tiré de ce que les dispositions de l'article 5 du décret relatives à la **constitution du comité de suivi**, dont nous venons de vous rappeler la teneur, méconnaîtraient la liberté syndicale.

En effet, vous avez déjà jugé, dans votre décision du 5 octobre dernier, d'une part, que la liberté contractuelle des organisations syndicales ne saurait être affectée par l'institution systématique d'un comité de suivi et, d'autre part, que les dispositions de l'ordonnance prévoyant que seules les organisations signataires de l'accord débattent avec l'administration, au sein du comité de suivi, sur les modalités de mise en œuvre d'un accord, ne sauraient avoir pour objet ni pour effet d'exclure les organisations non signataires des négociations portant sur des questions qui excèdent le suivi de la mise en œuvre de l'accord.

Dans cette logique, la critique formulée contre le décret ne vaut pas davantage que contre l'ordonnance : vous ne pourrez ainsi que constater que les dispositions de l'article 5, qui se bornent à prévoir que les accords mentionnent les conditions d'examen par le comité de suivi des mesures qu'ils impliquent et de

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

leurs modalités d'application, ne confèrent pas à ces comités un rôle qui excède le suivi de la mise en œuvre de l'accord.

La mise en place de ces comités de suivi ne méconnaît donc pas en soi la liberté syndicale.

#### 4. L'autre moyen nous paraît en revanche plus sérieux.

Les requérants arguent qu'en imposant la **double exigence d'être signataire de l'accord et d'être demeuré majoritaire pour pouvoir en demander la révision ou la dénonciation**, les articles 8 et 10 du décret méconnaissent le principe de représentativité des organisations syndicales et la liberté syndicale.

A cet égard, il faut distinguer les deux branches du moyen.

**4.1.** S'agissant des dispositions relatives à la **dénonciation des accords**, l'article 10 du décret attaqué prévoit qu'elle ne peut intervenir qu'« à l'initiative de l'autorité compétente ou de l'une ou plusieurs organisations syndicales signataires » et que « lorsque la dénonciation émane d'une ou plusieurs organisations syndicales signataires », celles-ci doivent remplir la condition d'avoir recueilli la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles pertinentes.

Nous vous avons fait part de nos interrogations sur ce mécanisme lors de l'examen de la QPC car il nous semblait qu'il pouvait se comprendre comme tendant à ce que non seulement une organisation syndicale (OS) signataire mais devenue minoritaire ne pourrait plus dénoncer un accord mais, en outre, qu'une OS non signataire mais devenue majoritaire ne le pourrait pas non plus...

Le Conseil constitutionnel nous a cependant rassuré en jugeant que la double exigence expressément posée par l'ordonnance du 17 février 2021 (être signataire et majoritaire) n'était pas attentatoire à la liberté syndicale dès lors qu'elle ne faisait pas obstacle à ce qu'une ou plusieurs organisations non signataires mais devenues majoritaires puissent demander l'ouverture d'une

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

négociation ou participer à celle-ci en vue d'un nouvel accord ayant pour effet de modifier un précédent accord.

Dans ces conditions, l'article 10 du décret attaqué, qui se borne à reprendre les dispositions de l'ordonnance, ne nous paraît entaché d'aucune méconnaissance du principe de liberté syndicale garanti par la Constitution et par les conventions internationales.

Ajoutons à cet égard que le ministre va jusqu'à vous indiquer sur ce point que rien n'empêche les organisations majoritaires non signataires d'adhérer à un accord pour en demander ensuite la dénonciation unilatérale.

Nous devons toutefois vous avouer que nous sommes quelque peu dubitatif face à cette assertion qui ne s'appuie sur aucun texte et dont la logique nous paraît au demeurant assez paradoxale car il paraît étrange qu'un syndicat adhère à un accord pour le remettre immédiatement en cause... Le Conseil constitutionnel n'a du reste fait aucune référence à une telle possibilité puisqu'il s'est prudemment limité à invoquer la faculté, ouverte par l'article 8 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 aux organisations syndicales représentatives mais non signataires d'un accord, de demander d'ouvrir une négociation en vue de sa modification ou participer à la négociation d'un nouvel accord. Ce n'est en effet, nous semble-t-il, que dans le cadre d'une telle négociation qu'une organisation syndicale serait susceptible de devenir signataire d'un accord.

**4.2.** Si, en tout état de cause, vous pouvez donc écarter la première branche du moyen, il nous semble à l'inverse que vous devrez accueillir celle qui est dirigée contre les dispositions du décret relatives à la **révision des accords collectifs**.

En effet, l'ordonnance du 17 février 2021 ne subordonne la faculté pour un syndicat de demander une telle révision qu'à une simple condition de majorité.

Or, l'article 8 du décret attaqué exige en outre, pour sa part, que l'organisation syndicale qui demande une telle révision soit signataire de l'accord : « *La révision de l'accord intervient à l'initiative de l'autorité administrative ou territoriale signataire ou de tout ou partie des organisations*

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*syndicales signataires, représentant la majorité au moins des suffrages exprimés ».*

Ce faisant, le décret ajoute à l'ordonnance dont les termes sont pourtant clairs puisque le premier alinéa du III de l'article 8 *octies* de la loi de 1983 énonce seulement, dans la rédaction que lui a donnée l'ordonnance du 17 février 2021, que : « *Ces accords peuvent être modifiés par des accords conclus dans le respect de la condition de majorité* ». La loi ne requiert donc pas que l'OS ait la qualité de signataire, alors, à l'inverse, que le troisième alinéa du même article fait expressément état de ce que « *Les accords peuvent faire l'objet d'une dénonciation totale ou partielle par les parties signataires* (...) ».

Cette différence de rédaction ne nous paraît pas anodine et, en tout état de cause, elle est dépourvue d'ambiguïté.

Surtout, au-delà de l'analyse textuelle, la position adoptée par le pouvoir réglementaire se heurte assez frontalement à la solution retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 décembre dernier par laquelle, comme nous venons de vous le dire, il a estimé qu'à défaut de pouvoir dénoncer un accord, les organisations majoritaires non signataires peuvent demander l'ouverture d'une négociation ou participer à celle-ci en vue d'un nouvel accord ayant pour effet de modifier le précédent auquel elles n'étaient pas parties.

Or, en exigeant que le syndicat soit déjà signataire pour demander la révision ou la modification d'un accord, le texte du décret remet implicitement mais nécessairement en cause la garantie que le Conseil constitutionnel a entendu consacrer au regard de la liberté syndicale.

Nous en déduisons qu'en limitant la possibilité de modifier un accord aux seules organisations signataires de cet accord, sans que cela soit prévu par la loi, le pouvoir réglementaire a porté atteinte au principe de la liberté syndicale.

Par conséquent, nous vous invitons à censurer le décret litigieux en tant qu'il impose cette exigence d'être signataire pour demander la révision ou la modification d'un accord collectif.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**5. Et par ces motifs, nous concluons :**

- à l'annulation du premier alinéa de l'article 8 du décret du 7 juillet 2021 en tant qu'il comporte le mot « signataires » ;

- au rejet du surplus des conclusions de la requête.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*