N° 357069 – Fédération CGC des finances
N° 357238 – Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat

3e et 8e sous-sections réunies
Séance du 13 février 2013
Lecture du 1er mars 2013

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

La loi (n° 2010-751) du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a mis en œuvre les accords dit « de Bercy », signés le 2 juin 2008. Cette loi assouplit les conditions d'accès aux élections professionnelles, d'une part, en autorisant les candidatures de toutes les organisations syndicales qui sont constituées depuis deux ans au moins et qui satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance, d'autre part, en mettant fin à la présomption de représentativité dont bénéficiaient certaines organisations syndicales. La loi a par ailleurs élargi le champ de la négociation dans la fonction publique au-delà des seules questions de rémunération. En ce qui concerne la fonction publique de l'Etat, la loi a aussi modifié le mode de désignation des représentants du personnel au sein des comités techniques paritaires (CTP), rebaptisés comités techniques, en prévoyant qu'ils seraient désormais élus, et elle a étendu les attributions de ces organes consultatifs. C'est pour l'application de cette loi qu'est intervenu le décret (n° 2011-184) du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

Vous avez tout récemment rejeté des recours pour excès de pouvoir introduits par la CGC-Centrale et la CGC-DGFiP à l'encontre de ce décret (CE 22 janvier 2013, n° 348209, aux tables du Recueil). Ce sont aujourd'hui la fédération CGC des finances (ci-après la CGC-finances) et la fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat (ci-après la CFTC-FAE) qui vous demandent l'annulation d'une partie d'une circulaire prise le 5 janvier 2012 par le ministre de la fonction publique en application de l'article 43 de ce décret. Dans sa rédaction applicable à la date de la circulaire attaquée[1], cet article prévoit que le président de chaque comité technique arrête, après avis du comité, le règlement intérieur de ce dernier, établi selon un règlement-type fixé par le ministre de la fonction publique après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

La circulaire en question est intervenue pour fixer ce règlement-type. Elle est attaquée sur un point très précis par les deux fédérations requérantes, son article final, l'article 22, selon le premier alinéa duquel « seules les organisations disposant d'au moins un siège au comité technique peuvent participer aux groupes de travail convoqués par l'administration et portant sur les sujets relevant de la compétence du comité technique ». Les conclusions de la CFTC-FAE sont expressément limitées aux dispositions de l'article 22, qui sont divisibles du reste de la circulaire, les conclusions de la CGC-finances doivent être interprétées comme ne

[1] Issue du décret (n° 2011-2102) du 30 décembre 2011.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

demandant son annulation qu'en tant qu'elle contient les dispositions contestées. Vous pourrez donc considérer que les deux requérantes vous saisissent de conclusions identiques.

1. Il n'est pas utile de s'attarder sur les questions préalables.

Votre compétence ne fait pas de doute. Elle découle des dispositions de l'article R. 311-1, 2° du code de justice administrative.

La circulaire attaquée est un acte susceptible de recours. Aux termes mêmes de l'article 43 du décret du 15 février 2011 en effet, le règlement intérieur type arrêté par le ministre s'impose aux différents comités techniques. C'est dire que cette circulaire revêt un caractère impératif au sens de votre jurisprudence *Duvignères*[2]. Précisons que le règlement intérieur de chacun des comités techniques est très certainement lui-même, en ce qu'il prévoit ses règles de fonctionnement ainsi que les droits et obligations de ses membres, un acte faisant grief (voyez par analogie, s'agissant du règlement intérieur d'une commission administrative paritaire, CE 10 février 2010, commune de Melun, n° 314648, aux tables du Recueil).

Par ailleurs, si les deux fédérations requérantes sont des unions de syndicats dont leurs statuts ne prévoient pas qu'elles ont pour mission de défendre les intérêts professionnels des adhérents des syndicats qui les composent, la circulaire qu'elles attaquent nous paraît bien affecter, compte tenu de sa portée, les intérêts collectifs de ces syndicats. Les unions requérantes justifient donc d'un intérêt leur donnant qualité pour agir (voyez sur cette question CE assemblée, 12 décembre 2003, USPAC-CGT et syndicat CGT des personnels des affaires culturelles, n° 239507, au Recueil p. 508).

Vous pourriez avoir un doute en revanche sur la qualité pour agir du président de la CGC-finances, qui n'a pas produit de délibération du bureau l'autorisant à ester en justice, comme le requiert l'article 3 des statuts de cette fédération. Mais en tout état de cause, cela reste sans incidence sur l'étendue des conclusions d'excès de pouvoir dont vous êtes régulièrement saisis, puisque celles de la CFTC-FAE, nous l'avons dit, sont identiques.

2. Venons-en aux moyens soulevés par les requêtes.

Ils procèdent d'une même amertume. Pour bien la comprendre, il faut garder à l'esprit la règle de représentativité qui, depuis l'intervention de la loi de 2010, figure à l'article 8 bis de la loi (n° 83-634) du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : les dispositions de son III prévoient que, dans le champ de la fonction publique, sont appelées à participer aux négociations « les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et qui sont déterminées en fonction de l'objet et du niveau de la négociation ». Il en découle qu'une organisation syndicale qui, en raison de son faible score aux élections au comité technique, n'y est pas représentée, sera non seulement exclue de la concertation qui s'y déroule, mais encore ne pourra pas participer aux négociations organisées à ce niveau, le cas échéant, sur les questions pour lesquelles la loi le permet. Les fédérations requérantes, qui pèsent peu en termes d'audience électorale, ont le sentiment que les dispositions de la circulaire qu'elles contestent achèvent de les isoler : en effet, elles voient dans les groupes de travail mentionnés

[2] CE section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618, au Recueil p. 463.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

par son article 22 des instances destinées à être le lieu de tous les échanges informels entre l'administration et les organisations syndicales représentatives du personnel, parallèlement à ceux qui sont organisés au travers de la consultation des comités techniques ou de la négociation. En d'autres termes, en réservant l'accès à ces groupes de travail aux organisations syndicales représentées au sein du comité technique, les dispositions contestées mettraient la dernière main à un processus d'exclusion des syndicats dont l'audience électorale est la plus modeste de toutes les formes de dialogue social au sein de la fonction publique de l'Etat.

La traduction de cette amertume sur le terrain du droit est la suivante : les fédérations requérantes soulèvent à la fois une incompétence du ministre, qui aurait fixé par la circulaire attaquée une règle nouvelle, et une méconnaissance des principes constitutionnels de liberté syndicale et de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail, protégés, respectivement, par les sixième et huitième alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Indiquons tout d'abord que la liberté syndicale protégée par le sixième alinéa du préambule de 1946, ainsi que par de nombreuses conventions internationales que la CFTC-FAE invoque avec profusion, n'est pas en cause ici : les dispositions critiquées n'affectent en rien la liberté pour les travailleurs de se constituer en organisations professionnelles pour assurer la défense de leurs intérêts et celle d'adhérer au syndicat de leur choix.

Pour le reste, tout dépend de la portée que vous donnerez aux groupes de travail mentionnés par l'article 22 de la circulaire.

21. A lire sans bienveillance particulière les termes de cette circulaire, nous croyons que le ministre de la fonction publique a excédé l'habilitation qui lui était donnée par l'article 43 du décret du 15 février 2011.

En effet, la subdélégation du pouvoir réglementaire à laquelle procèdent ces dispositions confie seulement au ministre de la fonction publique le soin de fixer le règlement intérieur type des comités techniques, autrement dit les règles relatives à leur fonctionnement interne. Or les dispositions de l'article 22 de la circulaire ne se laissent pas facilement rattacher au fonctionnement interne du comité technique.

En premier lieu, elles prévoient que les groupes de travail qu'elles mentionnent sont convoqués « par l'administration » plutôt qu'à l'initiative du comité technique ou de son président. Certes, en vertu des articles 38 à 40 du décret de 2011, c'est toujours un représentant de l'administration qui préside le comité. Mais il faut admettre que, si le ministre avait entendu inscrire ces groupes de travail dans l'orbite du comité technique, il aurait confié tout naturellement l'initiative de les convoquer à son président, à qui incombe l'organisation des travaux du comité. C'est lui en effet qui convoque ses réunions (art. 44 du décret) et fixe son ordre du jour, étant précisé sur ce dernier point qu'il est tenu d'y inscrire les questions entrant dans le champ de compétence du comité dont au moins la moitié des représentants du personnel demandent l'examen (art. 45). C'est lui aussi qui, soit à son initiative, soit à la demande de membres du comité, peut convoquer des experts afin qu'ils soient entendus sur un point de l'ordre du jour (mêmes dispositions). Et c'est encore lui, nous l'avons dit, qui fixe son règlement intérieur, dans le respect du règlement-type arrêté par le ministre (art. 43).

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

En deuxième lieu, les dispositions de l'article 22 de la circulaire ouvrent la possibilité de constituer des groupes de travail composés exclusivement de personnes n'appartenant pas au comité technique. Rien n'est dit, en effet, de leur composition, hormis la règle critiquée par les fédérations requérantes, selon laquelle seules peuvent y siéger des personnes désignées par les organisations syndicales représentées au sein du comité.

En troisième lieu et surtout, aucune référence n'est faite au positionnement de ces groupes de travail par rapport au comité technique. Comme le soulignent les fédérations requérantes, les dispositions de l'article 22 se bornent à indiquer les sujets susceptibles de leur être soumis : il s'agit de tous les sujets relevant de la compétence du comité technique, ce qui représente une palette très vaste, compte tenu de l'extension des compétences consultatives des comités techniques à laquelle ont procédé la loi du 5 juillet 2010 et le décret du 15 février 2011[3]. Mais rien n'est dit du moment de leur intervention par rapport aux réunions du comité, ni de sa nature.

Nous sommes donc d'avis que les dispositions de l'article 22 de la circulaire excèdent l'habilitation donnée au ministre de la fonction publique et qu'il y a lieu de les annuler comme entachées d'incompétence. La solution que nous proposons peut se réclamer d'un précédent dans lequel vous avez annulé un arrêté interministériel au motif qu'il ne pouvait légalement prévoir la constitution de groupes de travail paritaires auprès des comités techniques paritaires (CTP), ayant vocation à délibérer sur des questions relevant de la compétence de ces instances (CE 4 juillet 1986, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public et autre, n° 53583, aux tables du Recueil). Si l'on en croit les conclusions du commissaire du gouvernement, Mme Laroque, vous avez été sensibles aux circonstances que ces groupes de travail étaient des structures parallèles, distinctes des CTP et qu'elles étaient nécessairement appelées, alors même qu'elles n'auraient eu qu'un rôle préparatoire, à empiéter sur leurs compétences.

22. Cependant, vous pourriez aussi choisir de faire une interprétation neutralisante du rôle des groupes de travail prévus par l'article 22 de la circulaire.

Dans ce cas il y aurait lieu de préciser que ces groupes sont convoqués à seule fin de préparer les séances du comité technique, sans se substituer à lui ni porter aucune atteinte à ses attributions et prérogatives. Vous rattacheriez ainsi ces groupes de travail, malgré les termes de la circulaire, aux conditions de fonctionnement du comité technique et, dans ce cas, vous pourriez regarder les dispositions de l'article 22 comme compétemment prises dans le cadre du règlement intérieur type arrêté par le ministre de la fonction publique. Vous avez d'ailleurs déjà consenti un effort d'interprétation quelque peu similaire, en jugeant qu'un décret portant statuts particuliers de certains corps du ministère de l'éducation nationale avait pu légalement instituer des commissions consultatives paritaires nationales constituant des groupes de travail préparatoires aux travaux des commissions administratives paritaires (CAP) de ces corps, dès lors qu'aucune atteinte n'était portée aux attributions et prérogatives des CAP (CE 10 mars 1995, Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique et autres, n° 98873, aux tables du Recueil mais pas spécifiquement sur ce point). Relevons toutefois que dans ce précédent, contrairement au cas d'espèce, on trouvait dans le texte une accroche dans le sens de cette interprétation, puisqu'il précisait que

[3] Ces compétences sont définies par les dispositions combinées du II de l'article 15 de la loi (n° 84-16) du 11 janvier 1984, modifiées par la loi de 2010, et de l'article 34 du décret du 15 février 2011.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

ces commissions consultatives intervenaient « avant que ne se prononcent les [CAP] compétentes »[4].

Si c'est la voie que vous choisissez, vous écarterez presque du même mouvement l'ensemble de l'argumentation présentée par les requérantes. En effet, en limitant l'accès à ces groupes de travail aux syndicats représentés au sein du comité, vous constaterez que le ministre a suivi à la fois la logique la plus élémentaire qui consiste à refléter, dans la composition de l'instance préparatoire, celle de l'instance dont elle prépare le travail et la règle de représentativité prévue par les dispositions du III de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983, que nous avons déjà mentionnée. Par ailleurs, l'existence de ces groupes de travail purement préparatoires ne s'oppose en rien à ce qu'un syndicat ne siégeant pas au comité technique soit entendu par l'administration ou soit appelé à siéger au sein d'un groupe de travail d'une autre nature. Vous en déduirez que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de participation.

Mais pour notre part, nous ne voyons pas de raisons de faire un tel effort d'interprétation et nous concluons à l'annulation des dispositions de l'article 22 de la circulaire attaquée.

[4] Article 27, second alinéa du décret n° 88-343 du 11 avril 1988.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.