

N° 357814 – 359183 – 359184 - 359186

Confédération générale du travail force ouvrière- secteur emploi / formation
professionnelle / Unedic et autres

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 26 mai 2014

Lecture du 17 juin 2014

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Chacun sait à quel point les fonds de la formation professionnelle aiguisent les appétits. Et en cette période de disette budgétaire, celui de l'Etat est particulièrement solide. C'est ici le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, le FPSPP, qui en a fait les frais. Ce fonds, géré par une association à but non lucratif homonyme, est prévu à l'article L. 6332-18 du code du travail. Créé par un accord entre les partenaires sociaux, et soumis à l'agrément de l'Etat, il s'est vu assigner une double mission : d'une part, assurer une péréquation des ressources des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle ; et, d'autre part, financer directement des actions de qualification pour des publics prioritaires comme les chômeurs de longue durée. Financé par une partie des cotisations exigées des employeurs et des excédents des organismes collecteurs, le fonds dispose d'un budget d'environ 800 M€ que l'Etat s'est employé à ponctionner. La loi de finances pour 2011 a ainsi opéré trois prélèvements d'un montant total de 300 millions d'euros. L'article 153 de la loi de finances pour 2012 a fait de même et a renvoyé à un décret le soin de préciser les conditions exactes de leur mise en œuvre. C'est l'objet d'un décret simple du 5 mars 2012 dont plusieurs organisations syndicales participant à la gestion du fonds vous demandent l'annulation. Vous admettez l'intervention de l'association gestionnaire du fonds.

La portée du texte attaqué est des plus modestes. La loi de finances a en effet déterminé, pour chacun des prélèvements, son montant, son affectataire, l'objet des actions à financer, et le principe selon lequel le versement des prélèvements est opéré en deux fois, avant le 31 janvier 2012 et avant le 31 juillet 2012. Le décret se borne ainsi à déterminer le montant prélevé à chacune de ces deux échéances, dans la limite du montant total fixé par la loi. Plus exactement, la 1^{ère} échéance étant passée, le décret prévoit que le 1^{er} prélèvement intervient dans un délai de 10 jours à compter de sa publication.

Il est tout d'abord reproché au pouvoir réglementaire de ne pas avoir consulté le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. L'article L. 6123-1 du code du travail charge cet organisme d'émettre un avis sur les projets de dispositions réglementaires « *en matière de formation professionnelle initiale et continue* ». Vous avez jugé que ces dispositions s'appliquaient à tout projet de texte « *destiné à réglementer au niveau national la formation professionnelle initiale ou continue* » (CE, 13 novembre 2013, CGT FO et autres, n° 351776, aux T.). La formule est un peu ambiguë, mais nous la

comprenons, ou plaidons pour qu'elle soit comprise comme limitant le champ de compétence de l'organisme à la fixation du cadre réglementaire national de la politique de formation professionnelle, c'est-à-dire aux règles de fond qui encadrent de manière pérenne l'action des acteurs du secteur, en particulier les organismes collecteurs et les organismes formateurs. Cette interprétation se justifie d'autant plus que, avant la recodification du code du travail réputée faite à droit constant, l'article L. 910-1 prescrivait la consultation de cet organisme sur la « *réglementation applicable en matière de formation professionnelle tout au long de la vie* ». Par analogie – même si le texte était rédigé différemment, vous avez jugé que la loi prévoyant la consultation du comité national de l'organisation sanitaire et sociale sur les problèmes généraux relatifs à l'organisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux, notamment sur les questions concernant leur fonctionnement administratif et financier, ne s'appliquait qu'aux textes ayant pour objet d'instaurer une règle générale et permanente relative au fonctionnement administratif ou financier de ces établissements, ce qui n'était pas le cas d'un arrêté fixant, pour une année donnée, la valeur des tarifs-plafonds à respecter (CE, 7 avril 2010, Association vivre et vieillir ensemble en citoyens, n° 321025, aux T.)¹.

En l'occurrence, on l'a dit, le décret se borne à fixer le calendrier des prélèvements 2012 dans le cadre étroit posé par le législateur. Son principal enjeu est d'éviter que le 1^{er} prélèvement soit d'un montant susceptible de perturber le fonctionnement du fonds. La loi n'a d'ailleurs prévu expressément qu'une seule consultation : celle du fonds lui-même, c'est-à-dire de son association gestionnaire. Celle-ci est en effet le mieux placé pour éclairer l'administration sur ce point. Nous ne voyons pas quel sens aurait la consultation du Conseil national sur un tel texte².

Nous vous proposons donc d'écarter ce moyen.

Est ensuite invoqué l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la Cour européenne a cru devoir dégager le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur et, corollairement, l'interdiction pour l'Etat de s'y ingérer sans motif légitime, notamment en annulant rétroactivement une convention collective (CEDH, Grande chambre, 12 novembre 2008, D... et B... c/ Turquie, n° 34503/97). Il est reproché à la loi d'empêcher le fonds d'exercer correctement les missions qui lui sont dévolues par différents actes conventionnels. Vous pourrez écarter le moyen au fond, en tout état de cause. Comme vous l'avez relevé dans la décision QPC du 19 septembre 2012 pour écarter un grief analogue tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle, les prélèvements litigieux ne contrarient ni l'application de l'accord national interprofessionnel du 12 janvier 2010 portant sur l'affectation des ressources du fonds, ni celle de la convention-cadre du 15 mars 2010 entre l'Etat et le fonds qui le précise. Ils ne font pas plus obstacle au respect de la convention du 21 juin 2010 entre l'Etat, le FPSPP et Pôle emploi pour la mise en œuvre de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation.

¹ Précisons que, à la lecture du rapport annuel du Conseil d'Etat 2007, il apparaît que la Section sociale faisait elle-même une interprétation particulièrement restrictive de l'ancien article L. 910-1, comme excluant par exemple la consultation du Conseil national sur un projet de décret se bornant à prévoir le cofinancement d'actions de formation professionnelle de salariés par un organisme du secteur.

² Ce quand bien même l'article R. 6332-107 du code du travail prescrit au FPSPP de lui transmettre chaque année ses comptes relatifs à la gestion des OPCA.

Il est également reproché au décret de mettre en œuvre une disposition législative incompatible avec l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention, qui garantit à « toute personne physique ou morale » le droit au respect des biens. Cette incompatibilité tiendrait essentiellement à l'ingérence injustifiée de l'Etat dans les biens dont le FPSPP ou l'association qui le gère serait propriétaire.

Il est malaisé d'appliquer ces stipulations à un objet juridique aussi mal identifié que le FPSPP. Nous penchons néanmoins pour l'inopérance de leur invocation. Certes, les dispositions législatives qui lui sont applicables peuvent donner le sentiment que ce fonds dispose de la personnalité morale. Créé par accord collectif agréé, il conclut des conventions avec l'Etat. Mais il résulte des articles R. 6332-104 et suivants du code du travail, et, en particulier, de l'article R. 6332-109 que ce fonds est en réalité géré par une association créée par les partenaires sociaux, qui est l'interlocuteur de l'Etat. Un gestionnaire d'ailleurs extrêmement contraint, puisque l'affectation des ressources résulte, on l'a dit, d'un accord entre partenaires sociaux, décliné par une convention-cadre signée par l'Etat, et que l'Etat dispose d'un commissaire du Gouvernement dans l'association qui peut exercer un droit de veto suspensif. En l'absence d'accord, c'est même le ministre chargé de la formation professionnelle qui arrête directement l'affectation des sommes dont dispose le fonds. A nos yeux, l'association ne dispose d'aucun droit de propriété sur les ressources du fonds qu'elle gère, lequel est lui-même, logiquement, dépourvu de la personnalité morale. La précarité de sa situation est attestée par l'article L. 6332-22-1, qui prend soin de préciser que les sommes dont il dispose au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds. Précision qui aurait été inutile pour un fonds doté de la personnalité juridique et d'un budget propre. Enfin, l'article R. 6332-108 renvoie à un simple arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle le soin de fixer les conditions de liquidation du fonds en cas de cessation d'activité, et la date de prise d'effet de cette cessation, ce qui serait d'une légalité douteuse si le fonds ou l'association qui le gère était propriétaire des sommes qui lui ont été affectées. Au total, nous sommes d'avis que les ressources du FPSPP, qui sont des impositions en vertu de l'article L. 6332-19 du code du travail, appartiennent à l'Etat, qui en a simplement confié la gestion aux partenaires sociaux. Les prélèvements s'analysent comme une simple réaffectation des sommes prélevées sur les employeurs et les OPCA qui alimentent le fonds. Ces derniers sont donc les seuls dont les biens sont en cause, mais il n'est pas reproché à la loi d'y porter atteinte.

Vous pourriez aussi écarter le moyen au fond au motif qu'a été ménagé un « *juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la protection des droits fondamentaux de l'individu* », pour reprendre la formule de la Cour (CEDH, 23 septembre 1982, Sporrang et Lönnroth c/ Suède). D'une part, les prélèvements visent à optimiser l'emploi des fonds de la formation professionnelle et sont affectés par la loi à des actions de formation professionnelle relevant d'un intérêt général certain et éminent, même s'il semble que tous les crédits n'aient pas été consommés ; d'autre part, le FPSPP ne tire de la loi qu'un pouvoir très contraint et subsidiaire dans l'allocation des fonds et, comme vous l'avez relevé dans la décision QPC, le dossier, qui ne s'est guère enrichi depuis lors, ne fait pas ressortir que la pérennité du FPSPP serait menacée ou la continuité de son action compromise, en dépit de l'ampleur des prélèvements, qui représentent plus d'un tiers de ses ressources³.

³ Précisons, même si ce point n'est pas clairement discuté, que la prévisibilité de l'ingérence est suffisante, le 1^{er} prélèvement n'intervenant effectivement que 3 mois environ après que la décision de principe ait été prise, et après consultation du fonds.

Le dernier moyen pointe le retard du décret, qui ne respecte pas l'échéance du 31 janvier 2012 posée par le législateur pour opérer le premier prélèvement. Mais il est clair que l'absence de décret ou un décret qui se serait borné à prévoir le prélèvement de l'intégralité des sommes au 31 juillet 2012 aurait bien davantage méconnu l'intention du législateur. A défaut d'avoir été publié dans les temps, nous pensons que le décret pouvait prévoir une session de rattrapage. Si ce retard a pu causer un préjudice, c'est par la voie indemnitaire qu'il a vocation à être réparé.

Au total, le décret ne nous paraît donc pas entaché d'illégalité, même si la loi qui le fonde est révélatrice d'une forme d'incohérence de l'action de l'Etat, victime de la complexité de ses propres montages juridiques.

PCMNC à l'admission de l'intervention de l'association gestionnaire du FPSPP et au rejet des requêtes.