CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Le droit syndical des fonctionnaires est une invention récente. Il résulte dans son principe de l'article 6 de la loi du 19 octobre 1946, repris par l'article 14 de l'ordonnance n° 49-244 du 4 février 1959. Quant à ses modalités, le contraste est longtemps resté saisissant entre l'encadrement législatif dont faisait et fait l'objet l'exercice de ce droit par les salariés privés, en particulier depuis une loi du 27 décembre 1968, et la circulaire du 14 septembre 1970 du Premier ministre Chaban-Delmas, qui définissait les avantages reconnus aux organisations syndicales dans la fonction publique¹. Cette discordance s'est atténuée avec l'édiction du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, qui constitue toujours la pierre angulaire en la matière. Une pierre qu'a quelque peu retaillée un décret n° 2012-224 du 16 février 2012, en redéfinissant les conditions d'octroi des moyens de l'action syndicale. Comme on pouvait s'y attendre, ce texte fait l'objet d'un feu nourri de la part d'organisations syndicales.

L'objet principal des requêtes dont vous êtes saisi porte sur la mise à disposition de locaux, sur les réunions mensuelles d'information et sur les décharges de service. Les deux premières ressources sont réservées, depuis 1982, aux organisations syndicales les plus représentatives. Le contingent de décharges de service était quant à lui réparti entre les organisations syndicales « compte tenu de leur représentativité ». Le décret attaqué innove en posant des conditions de représentativité. Pour bénéficier d'un local et du droit d'organiser une réunion mensuelle d'information, une organisation doit disposer d'au moins un siège au comité technique dont relève le service, ou au comité technique ministériel ou d'établissement public de rattachement. Quant au contingent de crédit de temps syndical, il est attribué pour moitié aux organisations syndicales ayant au moins un siège au comité technique ministériel, au prorata du nombre de sièges, et pour la seconde moitié aux organisations syndicales qui se sont présentées à l'élection au CTM, au prorata du nombre de voix.

Il est soutenu que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour fixer ces nouvelles règles du jeu et, en particulier, pour définir la représentativité syndicale.

¹ Et qui était dépourvue de caractère réglementaire (CE, 15 février 1980, Syndicat général de l'éducation nationale CFDT, n° 12389, aux T.).

Il est vrai que les novations litigieuses sont, *prima facie*, paradoxales. 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, en abandonnant la présomption de représentativité, a en effet supprimé la notion d'organisation représentative que définissait auparavant l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983. A la place, elle a élargi l'accès aux élections aux organisations syndicales légalement constituées depuis au moins 2 ans, sous réserve de respecter certaines conditions, et prévu au III de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 que le droit de négocier des accords serait réservé aux organisations disposant d'au moins un siège dans les organismes consultatifs pertinents. Au-delà des mots, il ne fait toutefois aucun doute que le législateur a reconnu une forme de représentativité à ces dernières organisations pour les besoins de la négociation collective, dont le décret s'est directement inspiré².

Quoiqu'il en soit, si l'on part du postulat que le pouvoir réglementaire peut compétemment fixer les modalités d'attribution des moyens syndicaux dans la fonction publique d'Etat, nous ne voyons aucun obstacle, et au contraire une logique incontestable, à ce que, dans la détermination des conditions qu'il pose, il s'appuie sur l'audience syndicale³. Contrairement à ce que suggèrent certaines requêtes, le décret n'entend nullement poser des critères généraux de représentativité qui auraient vocation à jouer dans l'application d'autres textes, et qui relèveraient du seul législateur⁴. Il aurait très bien pu, d'ailleurs, s'abstenir d'utiliser le vocable « *organisation représentative* ». L'argumentation manque donc largement sa cible.

Reste qu'on peut discuter du postulat de départ, qui conditionne d'ailleurs la solidité d'ensemble du décret de 1982. L'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, et celle des principes fondamentaux du droit syndical.

Contrairement aux titres III et IV du statut général⁵, qui traitent des fonctions publiques territoriale et hospitalière, on ne trouve, dans le titre II relatif à l'Etat, aucun encadrement de l'exercice du droit syndical. Le titre I, c'est-à-dire la loi du 13 juillet 1983, est quant à lui cursif et largement redondant avec le 8^{ème} alinéa du Préambule de 1946. On y trouve : la garantie du droit syndical aux fonctionnaires ; la liberté de création des syndicats, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat ; la liberté d'adhésion et d'exercice de mandats syndicaux ; et la capacité d'ester en justice. Des moyens syndicaux, il n'est, en revanche, pas question.

² Vous avez-vous-même vu dans ces dispositions et celles de la loi du 11 janvier 1984 qui les précisent s'agissant de la fonction publique d'Etat une détermination des conditions de la représentativité syndicale (CE, 6 juillet 2011, CGC Centrale CGC-DGFIP, n° 348209, aux T. sur un autre point). Il faut par ailleurs rappeler que le principe de représentativité est un principe général du droit, applicable dans la fonction publique (CE, 11 octobre 2010, Fédération des syndicats de travailleurs du rail Sud et autres, n° 327660-328312, au Rec.).

³ V. à propos du congé de formation syndicale : CE, 31 juillet 1992, Fédération générale CFTC des syndicats chrétiens de fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et assimilés, n° 61721, aux T.

⁴ Cons. Const., n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, CGT-FO et autres ; V. s'agissant d'organisations d'exploitants agricoles : CE, 26 mars 1993, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, n° 116389, au Rec.

⁵ V. l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et les articles 96 à 98 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

Nous n'avons aucun mal à considérer que cet article 8 définit suffisamment les « garanties fondamentales » accordées aux fonctionnaires et que les modalités d'octroi des moyens d'action syndicale n'en relèvent pas⁶.

Nous sommes nettement moins à l'aise pour ce qui concerne les principes fondamentaux du droit syndical.

Vous avez écarté une contestation analogue à celle dont vous êtes aujourd'hui saisi dans une décision inédite du 29 janvier 2003, Syndicat des autonomes Midi-Pyrénées PTT FNSA (n° 238069), en affirmant que le décret de 1982 ne portait aucune atteinte aux principes fondamentaux du droit syndical. Les conclusions s'appuient sur une décision d'Assemblée du 18 avril 1980, Syndicat national de l'enseignement supérieur (n° 09102, au Rec.) qui ne se prononce pas sur ce chef de compétence⁷.

Une première piste, radicale, consisterait à exclure la réglementation du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat du champ des principes fondamentaux du droit syndical au sens de l'article 34 de la Constitution ou, ce qui reviendrait quasiment au même, à juger que l'item « droit syndical » n'a pas la même densité selon qu'est en cause une entreprise ou l'administration. Le Constituant a en effet distingué les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'Etat, d'une part, et les principes fondamentaux « *du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* », d'autre part. Il est certain que le droit du travail ne concerne que les salariés de droit privé⁸. Il est tentant, en conséquence, d'en déduire que le droit syndical dont il est question est circonscrit au même périmètre. Ceci pourrait expliquer que le législateur se soit montré plus explicite dans les titres III et IV du statut général des fonctionnaires, en ce qu'ils touchent à la libre administration des collectivités territoriales.

Mais ce raisonnement ne peut se réclamer d'aucun précédent du Conseil constitutionnel⁹, ni des travaux préparatoires de la Constitution de 1958 qui donnent plutôt, quoique vaguement, l'impression inverse¹⁰. L'Assemblée générale du Conseil d'Etat l'a pour

⁶ De manière générale, le pouvoir réglementaire dispose d'un domaine de compétence bien plus large pour les fonctionnaires que pour les salariés relevant du droit du travail (V. par ex. pour la fixation de la durée hebdomadaire de travail : CE, 29 juillet 1983, Syndicat général CGT des personnels de l'éducation nationale, n° 34767, au Rec. ; CE, 13 février 2002, Syndicat national FO des personnels de préfecture, n° 219746, au Rec.).

⁷ Elle se borne à juger que le pouvoir réglementaire peut compétemment fixer le mode de désignation des représentants du personnel dans les comités techniques paritaires sans affecter les garanties fondamentales des fonctionnaires de l'Etat.

⁸ C'est la raison pour laquelle le « statut » des contractuels de droit public est fixé par voie réglementaire.

⁹ On ne peut sans doute rien tirer de sa décision n° 2011-205 QPC du 9 décembre 2011, par laquelle il a jugé que le législateur néo-calédonien (compétent, de la même façon, en matière de « *principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale* ») pouvait adopter des dispositions particulières applicables aux agents des administrations publiques salariés dans les conditions du droit privé s'agissant du droit syndical.

¹⁰ On trouve dans les débats sur le projet de Constitution devant la commission constitutionnelle du Conseil d'Etat l'idée que le « droit syndical » concernerait les fonctionnaires, à la différence du « droit du travail » (intervention de M. Racine, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, volume III, p. 121). Les débats d'Assemblée générale n'en disent rien, mais le texte adopté, en ce qu'il se borne à faire référence aux « garanties disciplinaires » des fonctionnaires (et non à l'ensemble des garanties fondamentales), laisse entendre que la matière syndicale pourrait être régie par l'item « droit syndical ».

sa part écarté dans un avis publié du 26 septembre 1996 (n° 359702, EDCE 1997, p. 290)¹¹. Par ailleurs, le même triptyque inclut les principes fondamentaux de la sécurité sociale, dont on peut penser qu'il couvre les fonctionnaires, dans la mesure où le Conseil constitutionnel juge que l'existence et les principales caractéristiques des régimes spéciaux de sécurité sociale en relèvent¹². Enfin, il laisserait entière la question des agents non titulaires, également couverts par le décret de 1982.

Il ne nous paraît pas davantage possible de juger que, par principe, les conditions d'octroi de moyens syndicaux échapperaient aux principes fondamentaux du droit syndical. Comme le montre le 6^{ème} alinéa du Préambule de 1946, le droit syndical recouvre aussi bien la liberté d'adhésion à un syndicat que la possibilité effective de se livrer à une action syndicale. On sait à quel point la répartition des moyens peut influencer sur l'exercice effectif de ce droit. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé qu'une disposition prévoyant l'octroi d'une aide de l'Etat aux organisations syndicales représentatives au plan national, afin de soutenir la formation des salariés mandatés pour négocier des accords collectifs, touche aux principes fondamentaux du droit syndical, mais n'est pas entachée d'incompétence négative dès lors qu'elle précise la nature des organisations syndicales susceptibles de bénéficier de cette aide (n° 98-401 DC, 10 juin 1998 – et le commentaire de JE Schoettl, AJDA 1998, p. 495 et s.)¹³. Et vous noterez que, comme nous l'avons dit liminairement, le législateur a pris soin de définir avec une certaine précision les conditions d'exercice de l'action syndicale dans les entreprises, institution par institution, par des dispositions que le codificateur de 2008 n'a pas cru devoir déclasser en partie réglementaire¹⁴.

Le ministre vous suggère pour sa part une autre piste. Il s'appuie sur votre décision de Section du 18 mars 1977, *Ministre de l'Education c/ Syndicat national des lycées et collèges* (n° 01134, au Rec. p. 156) qui reconnaît au chef de service, dans le silence des textes, le pouvoir d'attribuer les décharges de service aux organisations syndicales des personnels relevant de son autorité. Il en tire un *a fortiori* : ce que le chef de service peut faire, le décret en Conseil d'Etat le pourrait également. Nous ne partageons pas ce point de vue¹⁵. Le pouvoir

¹¹ Dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée du 16 décembre 2005, *Syndicat national des huissiers de justice* (n° 259584, au Rec.), JH Stahl laissait entendre que ce chef de compétence législative concernait aussi les fonctionnaires de l'Etat.

¹² Seul le droit à pension n'en relève pas, et est rattaché, tant par le Conseil constitutionnel que par vous-mêmes, aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires (n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 ; CE, 7 février 2001, B..., n° 207934, au Rec. ; CE, 23 décembre 2010, C..., n° 315960, aux T.). On peut s'interroger sur la compétence du pouvoir réglementaire pour régir la protection sociale des agents non-titulaires de l'Etat (article 2 du décret n° 86-63 du 17 janvier 1986).

¹³ En présence d'un décret qui fixait les modalités d'exercice du droit syndical dans les offices publics de l'habitat, sur renvoi de la loi, vous avez fait l'effort de considérer que le législateur avait entendu appliquer au personnel les règles du code du travail, moyennant des adaptations réglementaires, en insistant sur le fait que la détermination de ces règles résultait de la loi (CE, 20 décembre 2013, *Fédération autonome de la fonction publique territoriale*, n° 351682, aux T.).

¹⁴ V. notamment les articles L. 2142-1 et suivants du code du travail pour les sections syndicales ; art. L. 2143-13 et s. pour les délégués syndicaux ; art. L. 2315-1 et s. pour les délégués du personnel ; art. L. 2325-6 et s. pour les membres du comité d'entreprise.

¹⁵ Le décret de 1982, signé du Président de la République, l'est également de l'ensemble des ministres, qui se trouvent être les chefs de service de leur ministère. Cela étant, ils ne pourraient à ce titre régir l'exercice du droit syndical dans les établissements publics de l'Etat, également couverts par le décret. Et les décrets modificatifs, en particulier le décret attaqué, ne sont contresignés que par les ministres responsables.

Jamart d'organisation du service est une prérogative circonstancielle et subsidiaire, qui se déploie dans les interstices des textes législatifs et réglementaires en vigueur pour que les rouages de l'administration puissent continuer à tourner¹⁶. Cette compétence ne préjuge en rien du partage entre loi et règlement résultant des articles 34 et 37 de la Constitution, lorsque les pouvoirs publics se décident à combler le vide. A titre d'exemple, vous admettez que le chef de service réglemente le droit de grève en l'absence d'adoption par le législateur de la « *complète législation* » annoncée par la Constitution (CE, Ass., 12 avril 2013, Fédération FO Energie et Mines et autres, n° 329570-329683-330539-330847, au Rec.)¹⁷. C'est dire qu'un décret ne pourrait prétendre réglementer légalement l'exercice du droit de grève dans la fonction publique d'Etat¹⁸.

C'est finalement la transversalité du droit syndical qui nous conduit à vous proposer un autre raisonnement. L'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 « garantit le droit syndical ». L'effectivité de cette garantie implique nécessairement que des moyens soient attribués aux organisations syndicales et des facilités reconnues aux agents pour se livrer à une action syndicale. De ce point de vue, rien ne donne à penser que le législateur ait entendu déroger aux principes fondamentaux du droit syndical tels qu'ils s'appliquent de longue date aux salariés, qui ont été par la suite réaffirmés par les titres III et IV du statut général et qui étaient déjà mis en œuvre par le décret de 1982. Au contraire : les travaux préparatoires de la loi du 13 juillet 1983 montrent que le législateur a voulu conforter les règles posées par ce décret¹⁹. Ces principes fondamentaux sont communs, même si les conditions de leur mise en œuvre peuvent tout à fait différer. Pour ce qui nous intéresse, figurent au nombre de ces principes :

- l'obligation faite à l'employeur de mettre à la disposition des organisations syndicales des locaux, en fonction de la taille de la structure et de la représentativité des syndicats ;
- la possibilité pour les syndicats de tenir des réunions dans l'enceinte professionnelle et, éventuellement et dans une certaine mesure, la possibilité pour les agents d'y prendre part sur leur temps de travail²⁰ ;
- le principe des crédits d'heures pour les représentants syndicaux et la possibilité de les moduler en fonction de la représentativité syndicale²¹ ;
- ou encore la liberté d'affichage syndicale et le principe de limitations dans l'espace et dans le temps, dans l'intérêt du bon fonctionnement du service.

¹⁶ Vous avez récemment rappelé, d'ailleurs, à quel point sa portée était désormais réduite en matière de droit syndical (CE, 27 novembre 2013, Sud Travail Affaires sociales, n° 359801, aux T.).

¹⁷ La décision fait sienne la jurisprudence constitutionnelle qui indique clairement que la conciliation entre le droit de grève et la sauvegarde de l'intérêt général incombe au législateur, et abandonne la référence que faisait l'arrêt Dehaene du 7 juillet 1950 à la « *réglementation* » du droit de grève (V. auparavant : CE, 11 juin 2010, Syndicat Sud RATP, n° 333262, aux T.).

¹⁸ V. en ce sens les conclusions de J. Massot sur la décision de Section de 1977 précitée.

¹⁹ Le pouvoir réglementaire a cru devoir « maintenir en vigueur » le décret de 1982 par le décret n° 84-954 du 25 octobre 1984 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat. Et l'une de vos décisions relève même que les titres Ier et II du statut général ont « maintenu en vigueur » les dispositions du décret de 1982 (CE, 16 octobre 1987, Association nationale des psychiatres internes et anciens internes de centres hospitaliers universitaires, n° 58607 et s., aux T. sur un autre point).

²⁰ Le code du travail ne prévoit pas cette possibilité, contrairement aux titres III et IV du statut général.

²¹ Si l'article L. 2143-13 ne module le crédit d'heures de délégation qu'en fonction de la taille de l'entreprise, il résulte de la combinaison des articles L. 2143-3, 2143-4 et L. 2143-14 que plus un syndicat dispose de délégués, plus il dispose d'un crédit d'heures important qui peut être réparti entre eux par les délégués syndicaux.

Le décret du 28 mai 1982 ne remet nullement en cause ces principes. Il se borne à les mettre en œuvre.

Ce raisonnement, qui présenterait le mérite d'éviter qu'un trait de plume réglementaire ne supprime toute facilité, est sans doute constructif. Mais il l'est moins que l'avis d'Assemblée générale précité lorsqu'il énonce que les dispositions du code du travail relatives aux syndicats professionnels s'appliquent aux syndicats de fonctionnaires, en l'absence de disposition législative contraire.

Nous vous proposons donc d'admettre ou, plus exactement, de réaffirmer la compétence du pouvoir réglementaire.

Les nombreux autres moyens vous retiendront moins longtemps.

Le Conseil d'Etat a été consulté et cette consultation a été régulière, tout comme celle du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Le décret ne porte pas atteinte à la liberté syndicale ni à aucune discrimination prohibée entre organisations syndicales légalement autorisées en ce qu'il privilégie les organisations représentatives pour l'attribution de certains moyens. La différence de traitement entre organisations syndicales, selon qu'elles sont ou non représentatives, doit être justifiée par des considérations objectives, tenant en particulier à la rareté de la ressource, et ne pas être manifestement disproportionnée, en particulier au regard de son incidence sur le pluralisme du paysage syndical. 3 catégories de moyens doivent être distinguées :

- Les ressources les plus rares pourront être purement et simplement réservées aux organisations représentatives ;
- Des ressources « coûteuses » pourront être allouées en fonction du degré de représentativité de l'organisation, sans toutefois en évincer complètement celles qui ne sont pas représentatives, mais qui disposent le cas échéant d'une certaine ancienneté. Tel est le cas pour certains moyens financiers et des moyens de communication, notamment pour la téléphonie ou l'acheminement du courrier (CE, 15 mai 2009, Fédération CNT PTT, n° 299205, aux T.²²) ;
- Enfin, les ressources illimitées ou assimilées devront être accessibles à toute organisation légalement constituée²³.

En l'occurrence, le décret n'affecte en rien cette dernière catégorie²⁴. Continuent de relever de la première catégorie la mise à disposition d'un local, dont on ne peut sérieusement

²² Reprenant une solution dégagée dans CE, 3 octobre 1997, Fédération syndicale SUD des PTT, n° 156023.

²³ Cas de l'accès au « panneau d'affichage » sur le réseau intranet dans l'affaire de 2009 précitée – V. aussi Cass. Soc., 21 septembre 2011, n° 10-19017-1023247.

²⁴ Constituée notamment des réunions en-dehors des heures de service, de l'affichage, de la distribution des documents syndicaux et de la collecte des cotisations syndicales. De même, continueront de bénéficier à toutes les organisations le détachement pour mandat syndical et les autorisations spéciales d'absence pour congrès syndicaux. En outre, le décret prévoit désormais au II de l'article 5 que toute organisation syndicale candidate à une élection pourra organiser une réunion d'information spéciale pendant les heures de service, dans les 6 semaines précédant le scrutin.

contester la faible disponibilité, ainsi que la possibilité d'organiser des réunions mensuelles d'information pendant les heures de service, auxquels tous les agents sont en droit de participer dans la limite d'une heure par mois, compte tenu de la rareté de la ressource humaine dans les administrations de l'Etat²⁵. Quant aux conditions de représentativité retenues par le décret, elles sont, comme on l'a dit, cohérentes avec celles que le législateur a prévues pour la négociation collective, à savoir l'audience syndicale. Elles ne méconnaissent en rien l'article 9 bis de la loi de 1983, qui ne traite que des conditions d'éligibilité aux élections professionnelles. Elles conduisent certes à figer l'allocation des moyens entre deux élections ; mais cette logique de cycle est inhérente à un modèle de représentativité fondé sur le suffrage.

Il est vrai que, comme le remarque le syndicat des greffiers de France, les élections professionnelles prévues à l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 concernent aussi les CAP²⁶. Mais le choix fait par le décret de se fonder sur l'obtention de sièges aux comités techniques nous paraît plus pertinent : il permet de tenir compte des agents contractuels justifiant d'une ancienneté minimale, et non plus seulement des fonctionnaires ; et il garantit une représentativité de proximité, au niveau d'un service ou d'un groupe de services, alors que les CAP sont constituées par corps, aux niveaux national et départemental pour l'essentiel. Il n'y a là ni méconnaissance du 6^{ème} alinéa du Préambule, ni erreur d'appréciation²⁷.

S'agissant du crédit de temps syndical, c'est-à-dire des décharges de service, la répartition du contingent auquel procède l'article 16 du décret de 1982 dans sa rédaction issue du décret attaqué ne nous paraît pas critiquable. Comme l'a montré un rapport d'inspection interministériel de juin 2010, il s'agit d'une ressource à la fois très coûteuse pour l'administration et mal suivie²⁸. La réforme vise précisément à mieux la piloter. Désormais, toute organisation candidate aux élections professionnelles, et qui a obtenu un nombre significatif de voix, y est éligible. Mais une prime est logiquement donnée aux plus représentatives, sans que l'argumentation qui vous est présentée nous convainque de l'existence d'une disproportion manifeste.

Les moyens d'inconventionnalité sur ce point sont, selon le cas, inopérants ou manifestement infondés²⁹.

²⁵ Rappelons que le code du travail ne permet pas aux salariés de participer aux réunions syndicales sur leur temps de travail (hors utilisation du crédit d'heures de délégation).

²⁶ Avant la loi de 2010, la représentativité s'appréciait d'ailleurs au regard des résultats à ces élections. Cette loi a étendu le principe de l'élection aux comités techniques, comme dans les deux autres fonctions publiques.

²⁷ Compte tenu de la sensibilité de la matière et de sa faible technicité, un contrôle normal nous paraît s'imposer sur ce point.

²⁸ Rapport IGA-IGAS-IGAENR-CEGEFI sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique – Analyse détaillée dans deux départements : le Rhône et le Loiret, juin 2010.

²⁹ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne peut être utilement invoquée, puisque le décret n'a pas pour objet de mettre en œuvre le droit de l'Union (CE, 13 mars 2013, Mme C..., n° 352393, au Rec.). L'invocation de l'article 5 de la Charte sociale européenne, qui garantit la liberté de créer et d'adhérer à un syndicat, nous paraît quant à elle opérante. Ces stipulations sont certainement d'effet direct eu égard à l'objet de la Charte, à leurs termes précis et à l'absence de nécessité d'édicter des actes complémentaires en vue d'assurer leur mise en œuvre. En revanche, le décret ne les méconnaît en rien. Enfin, les rapports du Comité de la liberté syndicale de l'OIT n'ont, fort heureusement, aucune force contraignante.

L'UFFA CFDT critique ensuite la suppression de la fongibilité des décharges de service entre les administrations centrales et les établissements publics et autorités administratives indépendantes, au profit de contingents propres à ces établissements et autorités. Nous ne voyons pas ce qui permet au ministre de tempérer ce cloisonnement en autorisant une mutualisation entre ministère et établissement public administratif relevant du même périmètre budgétaire³⁰. Cette possibilité n'a été rétablie que par un décret du 31 mai 2013. Quoiqu'il en soit, si le décret attaqué a rigidifié le dispositif, il n'a nullement porté atteinte au 8^{ème} alinéa du Préambule de 1946 ou à un principe de « liberté d'organisation des syndicats » qui n'existe pas. Quant au principe de confiance légitime, il ne peut être utilement invoqué dès lors que la situation juridique n'est pas régie par le droit de l'Union³¹.

Certains requérants critiquent ensuite l'article 4 du décret attaqué, qui entend encadrer les conditions d'utilisation des outils informatiques par les organisations syndicales. Le nouvel article 3-1 du décret de 1982 prévoit un dispositif à 2 étages :

- D'une part, un arrêté du ministre chargé de la fonction publique définit le cadre général de cette utilisation, ainsi que les conditions dans lesquelles sont garantis la confidentialité, le libre choix et la non-discrimination ;
- D'autre part, il est énoncé que les conditions d'utilisation sont fixées par le chef de service compétent, après avis du comité technique.

La seconde partie est, en quelque sorte, un neutron réglementaire. C'est un rappel confortatif des pouvoirs dont disposent les chefs de services en la matière, et dont ils ne se sont pas privés d'user jusqu'à présent. Elle ne nous paraît poser aucun problème. Plus gênant est le reproche de délégation illégale adressé au décret sur le premier point. Un décret peut renvoyer à un arrêté le soin de fixer ses modalités d'application, dès lors qu'il fixe avec une précision suffisante l'encadrement de cette délégation³². Vous admettez des renvois larges aux arrêtés sur des questions « purement techniques » (CE, 19 décembre 2007, Réseau du sport de l'air et autres, n° 289708-293676), mais aussi, parfois, sur des questions plus sensibles. Vous avez ainsi admis qu'un décret renvoie un arrêté le soin de fixer les modalités d'intervention des professionnels de santé dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, par le biais d'un contrat-type, sans encadrement particulier (CE, 20 mars 2013, Syndicat des médecins d'Aix et Région et autres, n° 345885-347098-349805-352641). Sans sous-estimer l'importance des technologies de l'information et de la communication dans l'activité syndicale, l'enjeu ne nous paraît pas tel qu'il appellerait de votre part une particulière sévérité.

En l'occurrence, le Premier ministre s'est très largement défaussé sur le ministre de la fonction publique de sa responsabilité dans l'encadrement de l'utilisation de l'informatique à des fins d'action syndicale. Mais, outre le principe même de cette utilisation, il a posé des

³⁰ Le principe de libre désignation des bénéficiaires du crédit par les organisations syndicales, en particulier, ne peut se comprendre que dans le périmètre du contingent. Le V de l'article 16 évoque ainsi le contingent global de crédit de temps syndical « *propre à un établissement public ou une autorité administrative indépendante* ».

³¹ CE, 4 juillet 2012, Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes, n° 341533, au Rec.

³² V. en matière statutaire : CE, 16 novembre 1994, Syndicat des greffiers de France et autres, n° 146445-146756-152546, aux T.

exigences de confidentialité, de libre-choix et de non-discrimination qui nous paraissent devoir imprégner le cadre général, bien qu'il soit renvoyé, de manière formellement distincte, à des conditions particulières permettant de les garantir. La notion même de « cadre général » appelle un encadrement souple et peu contraignant, essentiellement guidé par le souci de garantir le bon fonctionnement du service, la bonne intégration des outils dans l'architecture du réseau informatique existant et, sans doute, le respect des prescriptions de la loi CNIL. De plus, ce cadre n'a pas vocation à empiéter sur la détermination des conditions d'utilisation elles-mêmes, tâche relevant des chefs de service. Autrement dit, nous pensons que le décret n'a pas illégalement renvoyé à l'arrêté, car il lui a, en réalité, peu renvoyé. A titre d'exemple, l'arrêté ne pourrait interdire l'utilisation de la messagerie électronique ou, au contraire, prévoir que seule cette dernière pourrait être utilisée, à l'exclusion d'un intranet.

Vous noterez que l'article L. 2142-6 du code du travail renvoie lui-même très largement à un accord d'entreprise le soin de définir les modalités d'utilisation des outils informatiques, et que le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs déclaré conforme à la Constitution sans relever une éventuelle incompétence négative (n° 2013-345 QPC du 27 septembre 2013).

Reste une contestation d'ordre chronologique, à plusieurs branches, que vous pourrez écarter sans peine. Le décret n'est pas rétroactif en ce qu'il attache des effets futurs, en matière d'attribution des moyens syndicaux, à une situation passée, à savoir les résultats obtenus aux dernières élections professionnelles. Il n'y a là, en tout état de cause, aucune atteinte à la sincérité des scrutins, et aucune discrimination entre organisations syndicales. Quant à l'atteinte alléguée au principe de sécurité juridique et, en tout état de cause, à l'article 16 de la Déclaration de 1789, elle n'est nullement caractérisée. En vertu de son article 17, le décret n'est entré en vigueur, au plus tôt, qu'au 1^{er} mars 2012. A supposer que certaines organisations aient perdu le droit d'occuper un local, une dizaine de jours suffisaient pour le libérer. La novation sur les réunions mensuelles d'information n'appelait quant à elle aucun différé. Quant au crédit de temps syndical, l'article 16 du décret met en place un mécanisme transitoire assez généreux. Au pire, le niveau des décharges de service dont bénéficiaient les organisations syndicales en vertu des règles antérieures est sanctuarisé jusqu'à la fin 2012, un arrêté interministériel pouvant décider d'un maintien des droits pour un an renouvelable.

PCMNC au rejet des requêtes.