Le : 29/07/2014

Conseil d'État

N° 358349

ECLI:FR:CESSR:2014:358349.20140723

Publié au recueil Lebon

1ère et 6ème sous-sections réunies

Mme Marie Grosset, rapporteur

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

lecture du mercredi 23 juillet 2014

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

1° Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés sous le n° 358349 les 6 avril et 17 décembre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des collèges et des lycées (SNCL) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 3 et 5 du décret n° 2012-224 du 16 février 2012 modifiant le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique en tant qu'ils limitent à certaines organisations syndicales les avantages qu'ils prévoient ou, subsidiairement, l'article 3 dans son entier, ainsi que son article 4 en tant qu'il insère la seconde phrase de l'article 3-1 dans le décret du 28 mai 1982 et son article 12 en tant qu'il insère le III de l'article 16 dans le décret du 28 mai 1982 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et le remboursement de la contribution pour l'aide juridique prévue à l'article R. 761-1 du même code.

2° Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés sous le n° 358412 les 10 avril et 8 novembre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat (CFTC-FAE) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 3 et les 2e et 3e alinéas de l'article 5 du même décret ;

2°) à titre subsidiaire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle relative à la comptabilité de l'article 3 et des 2e et 3e alinéas de l'article 5 du décret attaqué avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

.....

3° Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés sous le n° 358552 les 16 avril, 15 juin et 30 octobre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat des greffiers de France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés sous le n° 358619 les 17 avril et 17 juillet 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA CFDT) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

5° Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés sous le n° 358628 les 17 avril et 17 juillet 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération autonome des fonctionnaires (FGAF) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu :

- les autres pièces des dossiers ;

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 34 ;

- la Charte sociale européenne ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la convention internationale du travail n° 87 ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;

- la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 ;

- le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 ;

- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie Grosset, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, Poupot, avocat du Syndicat des greffiers de France, à la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, Coudray, avocat de l'Union fédérale des fonctionnaires et

assimilés et à la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat de la Fédération autonome des fonctionnaires ;

1. Considérant que les requêtes du Syndicat national des collèges et des lycées, de la Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat (CFTC-FAE), du Syndicat des greffiers de France, de l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA CFDT) et de la Fédération autonome des fonctionnaires (FGAF) sont dirigées contre le même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les moyens dirigés contre le décret dans son entier :

2. Considérant que le décret attaqué, qui modifie un décret en Conseil d'Etat, a été pris après consultation du Conseil d'Etat ; qu'il ressort en outre des pièces produites par le ministre chargé de la fonction publique qu'il ne contient aucune disposition différant à la fois de celles qui figuraient dans le projet soumis par le Gouvernement au Conseil d'Etat et de celles qui ont été adoptées par ce dernier ; que, dès lors, les moyens tirés de l'absence de consultation du Conseil d'Etat et de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen des projets de décret par celui-ci doivent être écartés ;

Sur les moyens dirigés contre les articles 3 et 5 du décret attaqué et contre les dispositions du III de l'article 16 du décret du 28 mai 1982 issues de son article 12 :

En ce qui concerne la compétence du pouvoir réglementaire :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " (...) la loi fixe également les règles concernant : (...) les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ; (...) La loi détermine les principes fondamentaux : (...) du droit syndical (...) " ;

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice " ; que l'article 8 bis de cette loi, issu de la loi du 5 juillet 2010, énumère à ses I et II les thèmes des négociations auxquelles les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer, avec les autorités compétentes ; que le III du même article dispose : " Sont appelées à participer aux négociations mentionnées aux I et II 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 " ; qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a entendu faire dépendre la détermination des organisations syndicales

considérées comme représentatives des résultats obtenus aux élections professionnelles par ces organisations ; qu'en particulier, il a reconnu comme représentatives, pour la mise en oeuvre dans la fonction publique du principe de participation des travailleurs, par l'intermédiaire de leurs délégués, à la détermination collective des conditions de travail, les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans l'organisme consultatif correspondant, par son niveau et par son objet, au champ de la négociation ;

5. Considérant que les articles 3 et 5 du décret attaqué réservent la mise à disposition d'un local et la faculté de tenir des réunions mensuelles d'information durant les heures de service aux organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein du comité technique déterminé en fonction du service ou du groupe de service concerné ou d'au moins un siège au sein du comité technique ministériel ou du comité d'établissement public de rattachement ; que l'article 12 de ce décret prévoit que le contingent global de crédit de temps syndical est réparti, pour une moitié, entre les organisations syndicales représentées au comité technique ministériel, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent, et, pour l'autre moitié, entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du comité technique ministériel, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues ; que, par ces dispositions, le décret attaqué s'est borné à déterminer les conditions d'attribution de certaines facilités d'exercice des droits syndicaux, réservées en tout ou partie, compte tenu soit des nécessités du service, soit de l'objet même de ces facilités, aux organisation syndicales les plus représentatives au sens de la loi du 13 juillet 1983 et n'a pas défini de façon générale les critères de représentativité des organisations syndicales ; qu'il n'a pas porté à l'exercice du droit syndical une restriction qui relèverait de la loi ; que, par suite, les organisations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le décret aurait empiété sur la compétence du législateur ;

En ce qui concerne la méconnaissance des principes de liberté syndicale et de non-discrimination, celle de la loi du 13 juillet 1983 et l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation :

6. Considérant qu'aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : " Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix " ; qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts " ; que l'article 14 de cette convention interdit toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés qu'elle reconnaît ; qu'enfin, aux termes de l'article 5 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 : " En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté (...) " ;

7. Considérant que les principes de liberté syndicale et de non-discrimination entre organisations syndicales légalement constituées garantis par ces normes ainsi que par

l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 cité au point 4 ne font pas obstacle à ce que soient réservées aux seules organisations syndicales représentatives les moyens destinés à faciliter l'exercice du droit syndical au sein de l'administration dont le caractère limité résulte des nécessités du service ; que le décret attaqué modifie le décret du 28 mai 1982 en maintenant le droit, au profit de toute organisation syndicale, à l'intérieur des bâtiments administratifs, de tenir des réunions statutaires ou d'information en dehors des heures de service, d'afficher et de distribuer des documents d'origine syndicale et de collecter les cotisations syndicales ; qu'en réservant en revanche aux organisations syndicales représentatives la possibilité de disposer d'un local et de tenir des réunions mensuelles d'information pendant les heures de service, il n'a pas méconnu les principes de liberté syndicale et de non-discrimination entre organisations syndicales ; qu'il pouvait également, sans méconnaître ces principes, prévoir que les organisations syndicales représentatives bénéficieraient d'un crédit de temps syndical complémentaire, eu égard aux responsabilités particulières qui leur incombent ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 : " Peuvent se présenter aux élections professionnelles : / 1° Les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ; / 2° Les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit les conditions mentionnées au 1° (...) " ; que ces dispositions ne définissent pas les critères de la représentativité des organisations syndicales mais se bornent à fixer les conditions requises pour qu'une organisation puisse se présenter aux élections professionnelles ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions par le décret attaqué, en ce qu'il se fonderait sur des critères de représentativité différents, ne peut qu'être écarté ;

9. Considérant, d'une part, qu'en réservant le bénéfice du droit de tenir des réunions mensuelles d'information et d'avoir un local mis à disposition aux organisations représentatives tant au niveau du service ou groupe de services concerné qu'à celles représentatives au sein du ministère ou de l'établissement public de rattachement, comprises comme celles disposant d'au moins un siège au sein du comité technique correspondant, le pouvoir réglementaire n'a ni méconnu les principes de liberté syndicale et de non-discrimination entre organisations syndicales, ni commis une erreur manifeste d'appréciation ; qu'en particulier, l'octroi de tels moyens devant être opéré par service et non par corps, le décret s'est référé, à bon droit, aux élections des comités techniques et non à celles des commissions administratives paritaires ;

10. Considérant, d'autre part, qu'en prévoyant que le crédit de temps syndical, déterminé par département ministériel, est réparti pour moitié entre les seules organisations syndicales représentatives, comprises comme celles ayant obtenu au moins un siège au comité technique ministériel, et pour moitié entre toutes les organisations syndicales ayant manifesté leur présence par la présentation d'une candidature à l'élection du comité technique ministériel, le pouvoir réglementaire n'a pas non plus méconnu ces mêmes principes ni entaché son appréciation d'une erreur manifeste ;

En ce qui concerne les autres moyens :

11. Considérant qu'il résulte des stipulations de son article 51 que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'adresse " aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union " ; que le décret attaqué n'ayant pas pour objet de mettre en oeuvre le droit de l'Union européenne, la méconnaissance des stipulations de cette charte ne peut être utilement invoquée à son encontre ;

12. Considérant que le moyen tiré de la méconnaissance de la convention internationale du travail n° 87 n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que la méconnaissance des conclusions d'un rapport du comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail ne peut être utilement invoquée ;

Sur les moyens dirigés contre les dispositions du IV de l'article 16 du décret du 28 mai 1982 issues de l'article 12 du décret attaqué :

13. Considérant que l'article 12 du décret attaqué, qui modifie l'article 16 du décret du 28 mai 1982 pour prévoir l'attribution aux organisations syndicales d'un crédit de temps syndical, utilisable sous forme de décharges de service ou de crédits d'heure selon les besoins de l'activité syndicale, prévoit au II de cet article le calcul du contingent global de crédit de temps syndical de chaque ministère et au IV du même article que : " Des contingents globaux sont définis pour chaque établissement public et autorité administrative indépendante dont les effectifs ne sont pas représentés au comité technique ministériel (...) " ;

14. Considérant, en premier lieu, que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision ; que, par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre cette décision envisage d'apporter à son projet des modifications qui posent des questions nouvelles, elle doit le consulter à nouveau ; que si le projet soumis au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat prévoyait le principe d'un contingent global commun aux autorités administratives indépendantes, aux établissements publics et au ministère de rattachement et la possibilité, à titre dérogatoire, de calculer des contingents distincts, le Conseil supérieur a été mis en mesure de se prononcer sur la question du calcul du crédit de temps syndical au titre des agents des autorités administratives indépendantes et des établissements publics ; que par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de sa consultation doit être écarté ;

15. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que des contingents de crédit de temps syndical soient définis de façon distincte pour les établissements publics et autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas représentés au comité technique ministériel et que, de ce fait, les organisations syndicales soient contraintes, en l'absence de disposition permettant le regroupement des crédits de temps syndical dont elles disposent, de désigner les bénéficiaires de ces crédits parmi les agents de l'établissement ou de l'autorité au titre duquel le contingent a été calculé ne méconnaît ni le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ni le principe de la liberté

syndicale ;

16. Considérant, en troisième lieu, que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union européenne, ne peut être utilement invoqué à l'encontre du décret attaqué qui, ainsi qu'il a été dit, n'a pas été pris à l'occasion de la mise en oeuvre du droit de l'Union ;

Sur le moyen dirigé contre l'article 4 du décret attaqué :

17. Considérant que cet article dispose qu'un arrêté du ministre chargé de la fonction publique définit le cadre général de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les organisation syndicales au sein des services ainsi que les conditions dans lesquelles sont garantis la confidentialité, le libre choix et la non-discrimination auxquelles elle est subordonnée et que les conditions de cette utilisation sont fixées dans chaque ministère, établissement public ou autorité administrative indépendante par une décision du ministre ou du chef de service après avis du comité technique correspondant ; qu'en rappelant ainsi que chaque chef de service peut prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, y compris en ce qui concerne l'utilisation, au sein du service, des technologies de l'information et de la communication, dans le respect d'un cadre général fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, le décret n'a pas procédé à une délégation illégale du pouvoir réglementaire que la Constitution attribue au Premier ministre ;

Sur les conditions d'entrée en vigueur du décret attaqué :

18. Considérant que l'exercice du pouvoir réglementaire implique pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes intéressées par ces règles puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante ; qu'en principe, les nouvelles normes ainsi édictées ont vocation à s'appliquer immédiatement, dans le respect des exigences attachées au principe de non-rétroactivité des actes administratifs ; que, toutefois, il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, cette réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraînerait, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause ;

19. Considérant que, dans les départements ministériels, établissements publics et autorités administratives indépendantes dont le comité technique avait été renouvelé en 2011, sur le fondement des nouvelles dispositions issues de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, le décret attaqué a prévu l'entrée en vigueur dès le 1er mars ou le 1er septembre 2012 des nouvelles règles prévoyant l'octroi de certaines facilités aux organisations syndicales en fonction des résultats des élections aux comités techniques, sous réserve de dispositions transitoires applicables à l'année civile ou scolaire en cours pour le contingent de temps syndical ; que, ce faisant, il n'a pas porté

une atteinte excessive aux intérêts des organisations syndicales intéressées ; qu'il n'a, par suite, pas méconnu le principe de sécurité juridique, non plus que l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

20. Considérant que la circonstance que des effets de droit nouveaux aient été attachés aux résultats des élections aux comités techniques n'était pas de nature à affecter la sincérité du scrutin ni à porter atteinte au principe de non-discrimination entre organisations syndicales ; que ne peut être utilement invoquée la méconnaissance d'un principe de " sincérité des opérations préélectorales " ;

21. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il y soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, les syndicats et fédération requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent ; qu'il y a lieu de laisser la contribution pour l'aide juridique à la charge du Syndicat national des collèges et des lycées ; qu'enfin, les dispositions de l'article L. 761-1 du code justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes du Syndicat national des collèges et des lycées, de la Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat (CFTC-FAE), du Syndicat des greffiers de France, de l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA CFDT) et de la Fédération autonome des fonctionnaires (FGAF) sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Syndicat national des collèges et des lycées, à la Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat (CFTC-FAE), au Syndicat des greffiers de France, à l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA CFDT), à la Fédération autonome des fonctionnaires (FGAF), au Premier ministre et à la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

Abstrats : 01-02-01-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - COMPÉTENCE. LOI ET RÈGLEMENT. ARTICLES 34 ET 37 DE LA CONSTITUTION - MESURES RELEVANT DU DOMAINE DU RÈGLEMENT. - INCLUSION - FIXATION DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DE CERTAINES FACILITÉS D'EXERCICE DES DROITS SYNDICAUX RÉSERVÉES EN TOUT OU PARTIE AUX ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES AU SENS DE LA LOI DU 13 JUILLET 1983 [RJ1].

36-07-09 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. STATUTS, DROITS, OBLIGATIONS ET GARANTIES. DROIT SYNDICAL. - FACILITÉS RÉSERVÉES EN TOUT OU PARTIE AUX ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS

REPRÉSENTATIVES - COMPÉTENCE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE POUR EN FIXER LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION - EXISTENCE [RJ1].

Résumé : 01-02-01-03 En précisant, d'une part, les critères permettant de déterminer les organisations syndicales appelées à bénéficier de la mise à disposition d'un local et de la faculté de tenir des réunions mensuelles d'information durant les heures de service et, d'autre part, les critères de répartition entre organisations syndicales du contingent global de crédit de temps syndical, le pouvoir réglementaire s'est borné à déterminer les conditions d'attribution de certaines facilités d'exercice des droits syndicaux, réservées en tout ou partie, compte tenu soit des nécessités du service, soit de l'objet même de ces facilités, aux organisation syndicales les plus représentatives au sens de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, et n'a ni défini lui-même de façon générale les critères de représentativité des organisations syndicales, ni porté à l'exercice du droit syndical une restriction qui relèverait de la loi. Il n'a, par suite, pas empiété sur la compétence réservée au législateur par la Constitution.

36-07-09 En précisant, d'une part, les critères permettant de déterminer les organisations syndicales appelées à bénéficier de la mise à disposition d'un local et de la faculté de tenir des réunions mensuelles d'information durant les heures de service et, d'autre part, les critères de répartition entre organisations syndicales du contingent global de crédit de temps syndical, le pouvoir réglementaire s'est borné à déterminer les conditions d'attribution de certaines facilités d'exercice des droits syndicaux, réservées en tout ou partie, compte tenu soit des nécessités du service, soit de l'objet même de ces facilités, aux organisation syndicales les plus représentatives au sens de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, et n'a ni défini lui-même de façon générale les critères de représentativité des organisations syndicales, ni porté à l'exercice du droit syndical une restriction qui relèverait de la loi. Il n'a, par suite, pas empiété sur la compétence réservée au législateur par la Constitution.

[RJ1] Cf. CE, 29 janvier 2003, Syndicat des autonomes Midi-Pyrénées-PTT-FNSA, n° 238069, inédite au Recueil.