



HAL
open science

Constitutionnalité des règles de révision et de dénonciation des accords collectifs dans la fonction publique : longue vie à la norme conventionnelle !

Christophe Mariano

► To cite this version:

Christophe Mariano. Constitutionnalité des règles de révision et de dénonciation des accords collectifs dans la fonction publique : longue vie à la norme conventionnelle !. Bulletin Joly Travail, 2022, 2, pp.15 (BJT200z1). <hal-03559719>

HAL Id: hal-03559719

<https://uca.hal.science/hal-03559719v1>

Submitted on 8 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Constitutionnalité des règles de révision et de dénonciation des accords collectifs dans la fonction publique : longue vie à la norme conventionnelle !

Cons. const., 10 déc. 2021, n° 2021-956 QPC

Dépassant les frontières du droit privé du travail, le mouvement de « conventionnalisation » des règles encadrant les relations de travail s'est propagé au secteur public, lequel dispose désormais d'un authentique droit de la négociation collective (G. Loiseau, « Le nouveau droit public de la négociation collective », BJT avr. 2021, n° 115c9, p. 6) en capacité de nourrir un recours de plus en plus développé à la norme conventionnelle par-delà la situation légale et réglementaire des agents publics. Appelé, d'ici quelques semaines, à quitter les habits quelque peu vieillis de loi modifiée du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à revêtir la numérotation L. 221-1 et suivants du nouveau Code général de la fonction publique (Ord. n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique), ce bloc de règles régissant la production conventionnelle dans la fonction publique est sorti profondément enrichi de l'ordonnance du 17 février 2021 prise sur habilitation de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Si le fait conventionnel n'était, bien entendu, pas inconnu du secteur public et que la loi du 5 juillet 2010 lui avait déjà offert un premier socle légal, les règles précédemment adoptées demeuraient balbutiantes et n'avaient pas reconnu une véritable valeur juridique aux accords collectifs conclus, maintenus au rang de simples engagements moraux et politiques. Désormais, la loi accorde une autorité incontestable à la norme négociée (Loi 13 juill. 1983 mod., art. 8 bis, V, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. L. 222-1) et offre à celle-ci un terrain d'exercice constitué de quatorze domaines (Art. 8 ter, I, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 222-3). Le déploiement des accords collectifs y est entretenu, en amont, par l'élaboration souhaitée d'accords de méthode (Art. 8 bis, III, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 222-2) ainsi que par l'organisation d'une procédure d'entrée en négociation sur initiative syndicale (Art. 8 quinquies, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 225-1) et, en aval, par un régime d'évolution soutenu par quatre piliers : suivi, modification, suspension et dénonciation (Art. 8 octies, II et III, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 227-1 à L. 227-4).

L'inspiration du Code du travail est franche. Elle est le reflet, en matière conventionnelle, d'une tendance plus générale de « travaillisation » du modèle de relations sociales et, plus généralement, du droit de la fonction publique (G. Loiseau et S. Bloch, « Vers une

“travaillisation” du droit de la fonction publique ? », JCP S 2019, 1315) qui alimente, à l’échelle globale, l’idée d’un « droit commun du travail » transcendant la dichotomie entre le privé et le public (N. Maggi-Germain, « Existe-t-il un droit commun du travail ? », Dr. soc. 2019, p. 1034). Mais à force de tracer un parallèle avec le droit du travail, les différences de régime créées deviennent parfois autant d’occasions de contester le nouvel édifice. Illustration en est donnée par la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à laquelle le Conseil constitutionnel répond dans la présente décision.

Transmise aux juges constitutionnels par le Conseil d’État (CE, 5 octobre 2021, n° 451784), cette QPC avait en vue de remettre en cause le nouveau droit de la révision et de la dénonciation des accords conclus dans la fonction publique au regard de sa prétendue contrariété avec les principes constitutionnels de participation et de liberté syndicale. Plus précisément, les requérants reprochaient aux dispositions légales d’instaurer un monopole des groupements signataires sur les leviers d’évolution et d’extinction de la norme conventionnelle qui priverait, par conséquent, les syndicats représentatifs, mais non signataires de l’acte collectif, du pouvoir d’influer sur la trajectoire de celui-ci. Après avoir rappelé le contenu des alinéas 6 et 8 du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel énonce qu’il incombe au législateur « de poser des règles propres à garantir la participation des organisations syndicales à la détermination collective des conditions de travail ». Si elle sert de vecteur à une vigilance constitutionnelle concernant l’accès des syndicats aux prérogatives conventionnelles, une telle formule ne doit toutefois pas faire oublier que les syndicats ne sont pas les bénéficiaires directs du droit de participation à la détermination collective des conditions de travail, lequel appartient aux travailleurs dont les agents d’exercice sont prioritairement – mais pas exclusivement – les syndicats.

Concernant, en premier lieu, les règles de révision des accords collectifs issues de l’ordonnance du 17 février 2021 (Loi 13 juill. 1983 mod., art. 8 octies, III, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 227-2), on rappellera que celles-ci se contentent de prévoir que les accords collectifs conclus dans la fonction publique peuvent être modifiés par des accords adoptés dans le respect de la condition de majorité applicable à l’accord initial, c’est-à-dire revêtus de la signature d’une ou de plusieurs organisations syndicales représentatives de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles (Art. 8 quater, I ; CGFP, nouv. art. L. 223-1). On sait, à cet égard, que les organisations syndicales représentatives visées sont celles qui disposent d’au moins un siège à l’instance élue

correspondant au niveau de négociation, c'est-à-dire, s'agissant du niveau national, au conseil commun de la fonction publique ou au conseil supérieur d'une des trois fonctions publiques ou, s'agissant du niveau local, aux comités sociaux d'administration, territoriaux ou d'établissement (Loi 13 juill. 1983 mod., art. 8 bis, IV, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 221-3).

Au regard de ce qui semble être « un simple parallélisme des formes » (F.-X. Fort, « Négociation collective dans la fonction publique – Année 0 », Dr. soc., 2021, p. 649), le Conseil constitutionnel juge que de telles dispositions n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet d'interdire aux organisations syndicales représentatives qui n'étaient pas signataires d'un accord collectif de prendre l'initiative de sa modification. En d'autres termes, la soumission de l'avenant de révision au même régime de majorité que l'accord initial n'implique pas, contrairement à ce que soutenaient les requérants, un monopole des signataires sur le déclenchement et la conduite de la procédure de révision. Mais si ce constat suffit à préserver la disposition légale, on ne peut que suspecter la disposition réglementaire adoptée depuis pour préciser le régime de la révision. Et pour cause, le décret du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique prévoit que « la révision de l'accord intervient à l'initiative de l'autorité administrative ou territoriale signataire ou de **tout ou partie des organisations syndicales signataires**, représentant la majorité au moins des suffrages exprimés ». Et si une actualisation du calcul de la condition de majorité est bien prévue dans le décret en cas de sortie du cycle électoral de conclusion de l'accord, celle-ci ne provoque pas, comme dans le Code du travail, une ouverture de la faculté d'engager la procédure de révision aux syndicats représentatifs non signataires (C. trav., art. L. 2261-7-1). Il en ressort que là où la loi déferée au Conseil constitutionnel n'interdit pas aux syndicats représentatifs non signataires d'être à l'initiative de la révision, le décret pris pour son application a, de toute évidence, pour objet d'interdire aux organisations syndicales représentatives qui n'étaient pas signataires d'un accord collectif de prendre l'initiative de sa modification. De quoi sérieusement questionner – dans l'arène de la juridiction administrative – la constitutionnalité du décret du 7 juillet 2021 sur cet aspect ...

Concernant, en second lieu, les règles de dénonciation des accords collectifs issues de l'ordonnance du 17 février 2021 (Loi 13 juill. 1983 mod., art. 8 octies, III, réd. Ord. 17 févr. 2021 ; CGFP, nouv. art. L. 227-4), il est prévu que « lorsqu'elle émane d'une des organisations syndicales signataires, la dénonciation doit répondre aux conditions de

majorité » applicables lors de la conclusion de l'accord. On comprend donc que la qualité de signataire est indispensable pour dénoncer l'accord mais également que cette dénonciation produit effet dès lors que les syndicats signataires qui dénoncent l'accord sont porteurs d'une majorité électorale. Nul besoin, donc, que la dénonciation soit portée par l'intégralité des signataires syndicaux pour qu'elle produise son effet extinctif. C'est là une différence notable avec le droit de la dénonciation des accords collectifs inscrit dans le Code du travail (C. trav., art. L. 2261-10, al. 1^{er}). En première impression, on pourrait donc en inférer que le régime de dénonciation de la norme conventionnelle dans la fonction publique est plus souple que celui en vigueur en droit du travail. Pourtant, à bien y regarder, la configuration dans laquelle les signataires syndicaux d'un accord ne représentent plus, du fait d'un nouveau cycle électoral, la majorité des suffrages exprimés aux dernières élections paralyse purement et simplement la dénonciation syndicale de l'accord, même si celle-ci devait émaner de tous les groupements signataires. Par ailleurs, le Code du travail étend exceptionnellement la faculté de dénonciation d'un accord à des syndicats représentatifs non signataires. En effet, la perte de représentativité d'un des syndicats signataires permet une dénonciation efficace lorsqu'elle émane de groupements, signataires ou non, représentant la majorité électorale (C. trav., art. L. 2261-10, al. 4). Contrairement au nouveau droit public de la négociation collective, les règles du Code du travail prennent donc bien en compte l'altération du socle de légitimité de la norme conventionnelle afin d'inclure dans le cercle des titulaires du droit de dénoncer les non-signataires.

Dans ces conditions, l'appréciation portée par le Conseil constitutionnel sur le monopole des syndicats signataires d'un accord en matière de dénonciation était attendue. Elle débute par la recherche de l'objectif poursuivi par le législateur, ce qui amène le Conseil à juger qu'en réservant le droit de dénoncer un accord aux seules organisations qui sont à la fois signataires de cet accord et représentatives au moment de sa dénonciation, les dispositions contestées ont « pour objectif d'inciter à la conclusion de tels accords et d'assurer leur pérennité ». Ce contrôle opéré par les Sages sur l'objectif poursuivi par le législateur peut s'interpréter comme reconnaissant qu'une atteinte est bien portée, par ce monopole d'extinction de l'accord reconnu aux syndicats signataires, aux principes constitutionnels de participation et de liberté syndicale. Mais l'objectif poursuivi constitue, de ce point de vue, une première étape de justification de l'atteinte. Il faut comprendre ici qu'en excluant du droit de dénoncer l'accord collectif les syndicats représentatifs non-signataires, les règles nouvellement posées minimisent le risque de turbulences conventionnelles et assurent, en conséquence, une

certaine stabilité à l'accord. Or, un tel horizon de stabilité est perçu par les juges de la rue Montpensier comme un stimulateur de négociation, les parties ayant l'assurance de conserver en propre la maîtrise de leur produit conventionnel.

Poursuivant le désamorçage de l'atteinte portée aux principes constitutionnels par ce monopole de dénonciation aux mains des signataires, le Conseil constitutionnel met en exergue, d'autre part, les prérogatives dont disposent les syndicats non-signataires face à une norme conventionnelle qu'ils souhaitent voir remettre en cause sans pouvoir directement la dénoncer. Il est ainsi relevé que les organisations syndicales représentatives respectant la condition de majorité peuvent, même sans être signataires d'un accord, demander d'ouvrir une négociation en vue de sa modification ou participer à la négociation d'un nouvel accord. La première prérogative visée renvoie en réalité au pouvoir d'initier une révision que le Conseil constitutionnel a précédemment analysé comme n'appartenant pas en propre aux signataires, ce sens ayant depuis, comme on l'a dit, été dévoyé par le décret du 7 juillet 2021. Quant à la seconde prérogative visée, elle interroge puisque si la modification d'un accord peut répondre indirectement à la volonté d'un ou de plusieurs syndicats représentatifs non signataires souhaitant remettre en cause son contenu, on ne voit pas en quoi la négociation d'un nouvel accord, par hypothèse contradictoire avec l'accord n'ayant pu être dénoncé, peut compenser l'impossibilité de dénoncer cet accord. Au mieux sera provoqué un concours horizontal d'accords collectifs dont la survenance n'a pas été envisagée par l'ordonnance du 17 février 2021 et qui, quoi qu'il en soit et même en cas d'application prétorienne du principe de faveur, n'apparaît clairement pas comme une alternative satisfaisante à la privation du droit de dénoncer l'accord. Sans compter qu'on ne voit pas quel intérêt aurait l'autorité administrative ou territoriale à négocier un accord portant sur le même objet qu'un accord précédent qu'elle ne souhaite pas dénoncer elle-même. Cela amène à relativiser l'argumentaire du Conseil constitutionnel sur ce point.

Il n'en demeure pas moins que la présente décision présente un réel intérêt en ce qu'elle pose pour la première fois en des termes constitutionnels le débat sur le cercle des syndicats aptes à influencer sur la vie d'un accord collectif et dévoile en filigrane l'idée que la stabilité de la norme conventionnelle est en capacité de justifier une norme sélective sur les titulaires du droit d'y mettre fin.

Christophe Mariano