

statuant
au contentieux

N^{os} 403535, 403628, 403634

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

UNION DEPARTEMENTALE DES
SYNDICATS FORCE OUVRIERE
D'INDRE-ET-LOIRE et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies)

Mme Dorothée Pradines
Rapporteur

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre
de la Section du contentieux

M. Charles Touboul
Rapporteur public

Séance du 25 octobre 2017
Lecture du 17 novembre 2017

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 403535, par une requête, enregistrée le 15 septembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire (UD FO 37) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-975 du 18 juillet 2016 relatif aux modalités d'établissement de listes, à l'exercice et à la formation des défenseurs syndicaux intervenant en matière prud'homale, en tant qu'il insère les articles D. 1453-2-1 et D. 1453-2-3 à D. 1453-2-6 dans le code du travail ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du directeur général du travail, en date du 18 juillet 2016, relative aux modalités d'établissement de listes, à l'exercice et à la formation des défenseurs syndicaux intervenant en matière prud'homale ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 403628, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un autre mémoire, enregistrés les 20 septembre 2016, 21 novembre 2016 et 19 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-975 du 18 juillet 2016 en tant qu'il limite territorialement le champ d'intervention des délégués syndicaux au ressort de la cour d'appel de la région d'inscription de la liste arrêtée par l'autorité administrative ;

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.

.....

3° Sous le n° 403634, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 20 septembre 2016, 27 octobre 2016 et 3 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-975 du 18 juillet 2016 ;

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.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention internationale du travail n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical du 9 juillet 1948 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code du travail ;
- la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;

- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Dorothee Pradines, auditeur,
- les conclusions de M. Charles Touboul, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT et de la Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture, et à Me Le Prado, avocat du Conseil national des barreaux.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 novembre 2017, présentée par le ministre du travail ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 1453-4 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « *Un défenseur syndical exerce des fonctions d'assistance ou de représentation devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière prud'homale. / Il est inscrit sur une liste arrêtée par l'autorité administrative sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, national et multiprofessionnel ou dans au moins une branche, dans des conditions définies par décret* ». Par trois requêtes qu'il y a lieu de joindre, l'union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire, la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT et le Conseil national des barreaux demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 18 juillet 2016 pris pour l'application de ces dispositions, ainsi que de la circulaire du même jour par laquelle le directeur général du travail a explicité les modalités d'établissement des listes régionales de défenseurs syndicaux.

Sur la fin de non-recevoir soulevée par le ministre du travail :

2. L'union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire, qui est une union de syndicats régie par les articles L. 2133-1 à L. 2133-3 du code du travail, justifie, au regard de l'intérêt collectif que la loi lui donne pour objet de défendre, d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, sans qu'y fasse obstacle la stipulation de ses statuts selon laquelle elle est « chargée d'appliquer les décisions des congrès confédéraux dans le département ». Dès lors, le ministre chargé du travail n'est pas fondé à soutenir qu'elle ne justifierait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du décret et de la circulaire du 18 juillet 2016 qu'elle attaque.

Sur l'intervention de la Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture CGT :

3. La Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture CGT justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Ainsi, son intervention au soutien de la requête de Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT est recevable.

Sur les moyens dirigés contre le décret du 18 juillet 2016 dans son entier :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 1 du code du travail : « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation (...)* ». Le décret attaqué, qui a pour seul objet de définir les conditions dans lesquelles les défenseurs syndicaux sont inscrits sur une liste arrêtée par l'autorité administrative en vue de l'exercice de leurs fonctions et de préciser ces conditions d'exercice et celles de leur formation, ne constitue pas une réforme au sens de ces dispositions. Par suite, il ne peut être utilement soutenu qu'il aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir fait l'objet de la concertation prévue par cet article. En outre, les consultations prévues par l'article L. 2 du même code ne concernant, en vertu des dispositions de cet article, que les textes entrant dans le champ d'application de l'article L. 1, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2 doit être écarté par voie de conséquence.

5. En second lieu, le pouvoir réglementaire n'était pas tenu d'adopter simultanément toutes les mesures d'application des dispositions de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives au statut des défenseurs syndicaux. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret serait illégal, faute de comporter les mesures d'application de l'article L. 1453-6 du code du travail, relatives aux modalités d'indemnisation du défenseur syndical qui exerce son activité professionnelle en dehors de tout établissement ou qui dépend de plusieurs employeurs, ne peut qu'être écarté.

Sur les moyens dirigés contre le deuxième alinéa de l'article D. 1453-2-1 et l'article D. 1453-2-6 du code du travail, relatifs à l'exercice à titre gratuit des fonctions de défenseur syndical :

6. En vertu de l'article L. 1453-6 du code du travail, les absences du défenseur syndical pour l'exercice de sa mission « *sont rémunérées par l'employeur et n'entraînent aucune diminution des rémunérations et avantages correspondants* » et les employeurs sont remboursés par l'Etat des salaires ainsi maintenus ainsi que des avantages et des charges sociales correspondants.

7. Le décret attaqué, par les dispositions du deuxième alinéa de l'article D. 1453-2-1 et de l'article D. 1453-2-6 qu'il insère dans le code du travail, précise que les défenseurs syndicaux exercent leurs fonctions à titre gratuit et qu'ils sont radiés d'office de la liste des défenseurs syndicaux par le préfet de région en cas de méconnaissance de cette règle. Il

ne fait ainsi que tirer les conséquences, pour l'établissement de la liste prévu par l'article L. 1453-4 du code, du régime de maintien de leur rémunération prévu par la loi, qui implique nécessairement que les défenseurs syndicaux ne puissent recevoir de rémunération des personnes qu'ils assistent ou représentent en matière prud'homale. Par suite, les moyens tirés de ce que les dispositions critiquées seraient entachées d'incompétence et méconnaîtraient la liberté syndicale doivent être écartés.

Sur les moyens dirigés contre le dernier alinéa de l'article D. 1453-2-1 et l'article D. 1453-2-3 du code du travail, relatifs à l'établissement de la liste des défenseurs syndicaux :

8. Il résulte des dispositions des articles D. 1453-2-1 et D. 1453-2-3 insérés dans le code du travail par le décret attaqué que, d'une part, la liste des défenseurs syndicaux mentionnée à l'article L. 1453-4 de ce code est établie, dans chaque région, par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, national et multiprofessionnel ou dans au moins une branche, et arrêtée par le préfet de région et, d'autre part, que les défenseurs syndicaux sont inscrits sur la liste de la région de leur domicile ou du lieu d'exercice de leur activité professionnelle.

9. En premier lieu, en imposant l'inscription sur une liste régionale, en fonction du domicile ou du lieu d'exercice de leur activité professionnelle, les dispositions critiquées, qui visent à faciliter la bonne tenue des listes des défenseurs syndicaux, habilités à assister et représenter les parties en matière prud'homale, et la mise en œuvre des dispositions relatives au remboursement de leur rémunération à l'employeur, n'ont aucunement porté atteinte à la liberté syndicale ni méconnu le principe d'égalité.

10. En second lieu, en désignant le préfet de région comme l'autorité administrative compétente pour arrêter la liste des défenseurs syndicaux, les dispositions critiquées, contrairement à ce qui est soutenu, n'ont pas méconnu les dispositions relatives aux compétences du préfet de région de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et ne sont pas intervenues dans le champ du I de l'article 21-1 de cette loi renvoyant au décret en Conseil d'Etat la détermination des exceptions aux services de l'Etat à compétence régionale qu'il dirige.

Sur les moyens dirigés contre l'article D. 1453-2-4 du code du travail, relatif au cadre territorial de l'exercice de la fonction de défenseur syndical :

11. Par l'article D. 1453-2-4 qu'il insère dans le code du travail, le décret attaqué prévoit que les défenseurs syndicaux exercent leur fonction dans le seul ressort des cours d'appel de la région sur la liste de laquelle ils sont inscrits, en dérogeant à cette règle uniquement au profit de l'assistance ou de la représentation devant une autre cour d'appel lorsque le défenseur syndical a représenté la même partie en première instance.

12. Il résulte des dispositions des articles L. 1453-4 et suivants du code du travail, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dont elles sont issues, que le législateur a entendu créer un statut des défenseurs syndicaux, délégués des organisations syndicales, notamment

pour protéger les conditions de leur intervention devant les juridictions prud'homales, renforcer leurs droits et accroître les garanties de compétence attachées à l'exercice de ces fonctions. En outre, en ouvrant aux organisations représentatives, au niveau national, dans au moins une branche, la possibilité de proposer l'inscription de défenseurs syndicaux sur la liste permettant l'exercice de ces fonctions, le législateur a entendu permettre aux parties de choisir un défenseur syndical en raison de sa connaissance particulière des conventions et accords applicables dans la branche considérée.

13. Pour critiquer les dispositions de l'article D. 1453-2-4, les organisations syndicales requérantes font notamment valoir, sans être sérieusement contredites, l'impossibilité pour les organisations représentatives de salariés de proposer, dans chaque région, des défenseurs syndicaux ayant des compétences suffisamment variées pour assister et représenter les salariés y compris dans des branches présentant de fortes spécificités, la moindre spécialisation des défenseurs syndicaux qui découlera de l'application de ces dispositions, ainsi que les difficultés qui en résulteront en cas de déménagement ou de mutation d'un défenseur syndical en cours d'instance. Si le ministre du travail souligne en défense, outre le large périmètre ainsi retenu, l'intérêt pratique d'un cadre régional pour assurer la tenue des listes, gérer le remboursement aux employeurs de la rémunération des absences des défenseurs syndicaux et prendre les décisions liées à la qualité de salarié protégé qui leur est reconnue, ces dernières considérations sont de nature à justifier une gestion régionale des listes mais non la limitation à la seule région d'inscription de l'exercice des fonctions de défenseur syndical. Dans ces conditions, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur et compte tenu, d'une part, de ce que les parties ont toujours pu, avant l'intervention des dispositions contestées, faire appel aux organisations syndicales, dans le cadre de leur libre organisation, pour la désignation d'un délégué, sans considération de son domicile ou de son lieu d'exercice professionnel, et, d'autre part, que les règles de la postulation prévues aux articles 5 et 5-1 de la loi du 31 décembre 1971 ne s'appliquant pas devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel statuant en matière prud'homale, elles peuvent être assistées et représentées par l'avocat de leur choix quelle que soit sa résidence professionnelle, le pouvoir réglementaire a commis une erreur manifeste d'appréciation en limitant le champ de compétence géographique des défenseurs syndicaux au ressort des cours d'appel de la région sur la liste de laquelle ils sont inscrits et en ne prévoyant de dérogation à ce principe que dans le cas où le défenseur syndical a représenté la même partie en première instance.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes dirigés contre les mêmes dispositions du décret attaqué, que les requérants sont fondés à demander l'annulation des mots « dans le ressort des cours d'appel de la région » du premier alinéa de l'article D. 1453-2-4 et du second alinéa du même article inséré dans le code du travail par le décret attaqué, qui sont divisibles des autres dispositions de ce décret.

Sur la légalité de la circulaire du 18 juillet 2016 :

15. La circulaire du 18 juillet 2016 relative aux modalités d'établissement de listes, à l'exercice et à la formation des défenseurs syndicaux intervenant en matière prud'homale réitère à son point 3.4, consacré au « périmètre d'exercice » des défenseurs syndicaux, au moyen de dispositions impératives à caractère général, la règle illégalement fixée par les dispositions de l'article D. 1453-2-4 du code du travail. Par suite, l'union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire est fondée à en demander l'annulation dans cette mesure.

16. Il résulte en revanche de ce qui a été dit ci-dessus que, sur les autres points qu'elle critique, l'union départementale n'est fondée à soutenir ni que la circulaire attaquée réitérerait une règle contraire à une norme juridique supérieure, ni qu'elle méconnaîtrait le sens et la portée du décret du 18 juillet 2016 qu'elle entend expliciter en énonçant qu'un défenseur syndical ne peut être inscrit sur plus d'une liste régionale.

17. Enfin, l'auteur de la circulaire attaquée, par les précisions apportées sur les modalités pratiques d'établissement de la liste des défenseurs syndicaux, n'a pas empiété sur le pouvoir réglementaire du Premier ministre. L'union requérante n'est, dès lors, pas plus fondée à soutenir que le ministre du travail et, par délégation, en vertu du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement et du décret procédant à sa nomination, le directeur général du travail, n'auraient pas eu compétence pour l'adopter.

Sur les frais exposés par les parties à l'occasion du litige :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser tant à l'Union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire (UD FO 37) qu'à la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par le Conseil national des barreaux sur le même fondement.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture CGT au soutien de la requête de Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT est admise.

Article 2 : Les mots « dans le ressort des cours d'appel de la région » du premier alinéa de l'article D. 1453-2-4 et le second alinéa du même article introduit dans le code du travail par le décret n° 2016-975 du 18 juillet 2016 sont annulés.

Article 3 : Le point 3.4 de la circulaire du directeur général du travail du 18 juillet 2016 est annulé.

Article 4 : L'Etat versera à l'Union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire (UD FO 37) et à la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT chacune une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes de l'Union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire, de la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT et du Conseil national des barreaux est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'Union départementale des syndicats Force ouvrière d'Indre-et-Loire, à la Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT, à la Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture CGT, au Conseil national des barreaux et à la ministre du travail.

Copie en sera adressée au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.