

Conseil constitutionnel, QPC n° 2016-579 du 5 octobre 2016, Caisse des dépôts et consignations

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 juillet 2016 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêt n° 1565 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour, la Caisse des dépôts et consignations, par la SCP Celice-Blancpain-Soltner-TeXidor, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-579 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 34 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire ;
- la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;
- la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail ;
- les arrêts de la Cour de cassation du 6 janvier 2011 (chambre sociale, n° 10.18-205) et du 8 juillet 2015 (chambre sociale, n° 14.20-837) ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la société requérante par la SCP Celice-Soltner-TeXidor-Perier avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 28 juillet 2016 ;
- les observations présentées pour le syndicat UNSA Caisse des dépôts, le syndicat CGT Caisse des dépôts, le syndicat CGC Caisse des dépôts, le syndicat CFDT Caisse des dépôts et le syndicat FO-Informatique CDC, parties à l'instance à l'occasion de laquelle la QPC a été posée, par la SCP Lyon-Caen et Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 28 juillet et 11 août 2016 ;
- les observations présentées pour le syndicat national unitaire des personnels du groupe CDC, Mmes Annie L., Patricia M., Axelle C., Hora H. et MM. Jean-Pierre D. et Gil M., parties en défense, par la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, Coudray, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 29 juillet et 12 août 2016 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 juillet 2016 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Damien Celice, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour la société requérante, Me Antoine Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour les parties à l'instance à l'occasion de laquelle la QPC a été posée, Me Hélène Masse-Dessen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour les parties en défense et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 27 septembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 34 de la loi du 28 mai 1996, dans la rédaction résultant de la loi du 15 mai 2001 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Le personnel de la Caisse des dépôts et consignations comprend des agents régis par le statut général de la fonction publique de l'État et des agents contractuels de droit public.

« La Caisse des dépôts et consignations est en outre autorisée à employer, sous le régime des conventions collectives, des agents contractuels lorsqu'ils ont été recrutés avant la date de promulgation de la présente loi par le Groupement d'intérêt économique Bureau des techniques d'actuariat et de management (G.I.E. B.E.T.A.M.) et affectés avant cette date dans ses services. Elle est également autorisée à recruter dans les mêmes conditions des agents contractuels lorsque les exigences particulières de l'organisation de certains services ou la spécificité de certaines fonctions le justifie.

« L'emploi des agents mentionnés à l'alinéa précédent n'a pas pour effet de rendre applicables à la Caisse des dépôts et consignations les dispositions du code du travail relatives aux comités d'entreprise.

« Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et en particulier les catégories d'emplois susceptibles d'être occupés par les agents mentionnés à la deuxième phrase du deuxième alinéa du présent article. Il détermine également les instances de concertation propres à la Caisse des dépôts et consignations et précise les modalités selon lesquelles ses agents y sont représentés.

« La Caisse des dépôts et consignations représentée par son directeur général est par ailleurs habilitée à conclure des accords collectifs avec les organisations syndicales représentatives et une ou plusieurs des personnes morales liées à elle au sens du II de l'article L. 439-1 du code du travail.

« Ces accords, approuvés par arrêté du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, portent, d'une part, sur la désignation et les compétences de délégués syndicaux communs pouvant intervenir auprès des personnes morales visées à l'alinéa précédent et bénéficiant des dispositions de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre IV du code du travail. Ils portent, d'autre part, sur la création d'un comité mixte d'information et de concertation doté de moyens autonomes de fonctionnement, et notamment d'un budget géré sous sa responsabilité dans le cadre de son objet. La création de ce comité n'est pas exclusive de la mise en place, dans les formes prévues ci-dessus, d'une ou plusieurs autres instances dont les compétences et les moyens de fonctionnement seront déterminés conventionnellement.

« Les délégués syndicaux communs et les membres des instances visées aux alinéas précédents bénéficient de la protection prévue par leurs statuts respectifs et, pour ce qui concerne les salariés placés sous le régime des conventions collectives, des articles L. 412-18 et suivants du code du travail ».

2. La société requérante et les parties à l'instance à l'occasion de laquelle la question prioritaire de constitutionnalité a été posée soutiennent que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative, en ce que, conformément à l'interprétation constante de la Cour de cassation, elles habilite la Caisse des dépôts et consignations à conclure des accords collectifs dérogatoires aux règles du code du travail portant sur la désignation et les compétences des délégués syndicaux communs aux agents de droit public et aux salariés de droit privé, sans préciser les conditions et les garanties indispensables à la mise en oeuvre du droit des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail. De ce fait, elles porteraient atteinte au principe reconnu au huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

3. En posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à la disposition législative contestée.

4. Au sein des dispositions transmises, les mots : « , d'une part, sur la désignation et les compétences de délégués syndicaux communs pouvant intervenir auprès des personnes morales visées à l'alinéa précédent et bénéficiant des dispositions de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre IV du code du travail. Ils portent, d'autre part, » figurant au sixième alinéa de l'article 34 de la loi du 28 mai 1996, permettent à la Caisse des dépôts et consignations de conclure des accords collectifs portant sur la « désignation et les compétences de délégués syndicaux communs » aux différents agents du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, qu'ils relèvent du droit public ou du droit privé. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation, telle qu'elle ressort des arrêts mentionnés ci-dessus, que ces dispositions dérogent à celles de la loi du 20 août 2008 mentionnée ci-dessus, relatives aux critères de la représentativité syndicale, auxquelles le législateur a pourtant entendu conférer un caractère d'ordre public. La question prioritaire de constitutionnalité doit donc être regardée comme portant sur ces mots ainsi que sur les mots : « Les délégués syndicaux communs et » figurant au septième alinéa de l'article 34.

– Sur le fond :

5. La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

6. Si le Préambule de 1946 dispose, en son huitième alinéa, que : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail. Ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect du principe énoncé au huitième alinéa du Préambule, les conditions et garanties de sa mise en oeuvre.

7. Sur le fondement de ces dispositions, il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte. Toutefois, lorsque le législateur autorise un accord collectif à déroger à une règle qu'il a lui-même édictée et à laquelle il a entendu conférer un caractère d'ordre public, il doit définir d'une façon précise l'objet et les conditions de cette dérogation.

8. En vertu des dispositions contestées, la Caisse des dépôts et consignations est autorisée à déroger, par accord collectif, aux règles d'ordre public édictées par le législateur en matière de représentativité syndicale, à l'exception de celles qui sont relatives à la protection statutaire des représentants syndicaux et à leurs crédits d'heures. Or, d'une part, ces accords peuvent porter, à ce titre, sur les conditions de désignation des délégués syndicaux communs aux agents de droit public et aux salariés de droit privé du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui inclut, notamment, la définition des critères d'audience et de représentativité autorisant des organisations syndicales à nommer des délégués syndicaux communs. D'autre part, ces mêmes accords peuvent aussi porter sur la détermination des compétences de ces délégués syndicaux communs, sans que le législateur ait déterminé l'étendue des attributions qui peuvent leur être reconnues en matière de négociation collective au sein du groupe.

9. Ainsi, le législateur n'a pas défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions de la dérogation qu'il a entendu apporter aux règles d'ordre public qu'il avait établies en matière de représentativité syndicale et de négociation collective. En adoptant les dispositions contestées, il a par conséquent méconnu l'étendue de sa compétence et le huitième alinéa du Préambule de 1946. Elles doivent donc être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

10. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

11. L'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de supprimer toute représentation syndicale commune aux agents de droit public et aux salariés de droit privé au sein du groupe de la Caisse des dépôts et consignations. Il y a donc lieu de reporter cette abrogation au 31 décembre 2017.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er.– Sont contraires à la Constitution :

- les mots « , d'une part, sur la désignation et les compétences de délégués syndicaux communs pouvant intervenir auprès des personnes morales visées à l'alinéa précédent et bénéficiant des dispositions de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre IV du code du travail. Ils portent, d'autre part, » figurant au sixième alinéa de l'article 34 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;

- et les mots : « Les délégués syndicaux communs et » figurant au septième alinéa du même article 34.

Article 2.– La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1er prend effet dans les conditions prévues au paragraphe 11 de cette décision.

Article 3.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 octobre 2016 où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 5 octobre 2016.

Résumé : Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur n'a pas défini d'une façon précise l'objet et les conditions de la dérogation qu'il a entendu apporter aux règles d'ordre public qu'il avait établies en matière de représentativité syndicale et de négociation collective en renvoyant à un accord collectif la détermination des critères de représentation syndicale. Il a donc méconnu l'étendue de sa compétence et le huitième alinéa du Préambule de 1946.

L'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de supprimer toute représentation syndicale commune aux agents de droit public et aux salariés de droit privé au sein du groupe de la Caisse des dépôts et consignations. Le Conseil constitutionnel reporte donc cette abrogation au 31 décembre 2017.