

Mme Yaël Treille, rapporteur  
M. Frédéric Dieu, rapporteur public  
SCP CELICE, TEXIDOR, PERIER ; SCP GATINEAU, FATTACCINI, REBEYROL, avocats

Lecture du jeudi 21 janvier 2021

REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 418617, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires enregistrés les 28 février et 28 mai 2018 et les 24 septembre et 10 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Chambre nationale des professions libérales, la Chambre nationale des huissiers de justice, le syndicat Huissiers de justice de France et l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes, auxquels se joignent à compter du mémoire complémentaire l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, le syndicat Avenir des barreaux de France et l'Union fédérale des ostéopathes de France, demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté de la ministre du travail du 28 décembre 2017 portant extension d'un accord et d'un avenant audit accord conclu dans le cadre du secteur des professions libérales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 418618, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 28 février et 28 mai 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes (IFEC) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté de la ministre du travail du 5 janvier 2018 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2017 portant extension d'un accord et d'un avenant audit accord conclu dans le cadre du secteur des professions libérales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le numéro 444576, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 17 septembre et 23 décembre 2020 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 la décision implicite par laquelle la ministre du travail a rejeté la demandé qu'il a présentée le 18 juillet 2019 tendant à l'abrogation de l'arrêté de la ministre du travail du 28 décembre 2017 portant extension d'un accord et d'un avenant audit accord conclu dans le cadre du secteur des professions libérales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code du travail ;
- l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 ;
- la loi n° 2008-789 du 10 août 2008 ;
- la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 ;
- la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme A... B..., auditrice,
- les conclusions de M. Frédéric Dieu, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat de la Chambre nationale des professions libérales, la de Chambre nationale des huissiers de justice, le syndicat Huissiers de justice de France et de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes, à la SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, avocat de l'Union nationale des professions libérales, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat du Conseil national des barreaux ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 7 janvier 2021, présentée par la Chambre nationale des professions libérales, la Chambre nationale des huissiers de justice, le syndicat Huissiers de justice de France, l'Institut français des experts-comptables, l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, le syndicat Avenir des barreaux de France et l'Union fédérale ostéopathes de France ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers que le 28 septembre 2012, l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), d'une part, et la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération générale du travail (CGT), la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), d'autre part, ont conclu un accord relatif au développement du dialogue social et du paritarisme dont le secteur des professions libérales. **Cet accord crée notamment une cotisation à la charge des employeurs destinée à financer le développement du dialogue social dans ce secteur au niveau national et au niveau territorial.** Cet accord a été étendu par un arrêté du ministre chargé du travail du 22 novembre 2013. Par une décision n°s 376775, 376867 du 10 juillet 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé pour excès de pouvoir cet arrêté, au motif que le produit de la cotisation instituée par l'accord du 28 septembre 2012 ne pouvait valablement être réservée, au titre des organisations représentatives des employeurs, à l'UNAPL. Le 31 janvier 2017, l'UNAPL et les mêmes organisations syndicales ont conclu un avenant en vue de modifier l'accord du 28 septembre 2012. Par un arrêté du 28 décembre 2017, la ministre du travail a étendu à tous les employeurs et tous les salariés compris dans son champ d'application les stipulations de l'accord du 28 septembre 2012 et celles de son avenant du 31 janvier 2017. Cet arrêté a été modifié par un arrêté du 5 janvier 2018, qui précise que les experts-comptables et les commissaires aux comptes sont compris dans le champ d'application de l'accord et de l'avenant.

2. La Chambre nationale des professions libérales, la Chambre nationale des huissiers de justice, le syndicat Huissiers de justice de France et l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes, d'une part, et l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes, d'autre part, demandent l'annulation pour excès de pouvoir respectivement de l'arrêté du 28 décembre 2017 et de l'arrêté du 5 janvier 2018 de la ministre du travail. En outre, le Conseil national des barreaux demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de la ministre du travail opposée à sa demande du 24 juillet 2019 tendant à l'abrogation de l'arrêté du 28 décembre 2017. Ces trois requêtes présentant à juger des questions semblables, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les requêtes n°s 418617 et 418618 :

En ce qui concerne les interventions :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : " L'intervention est formée par mémoire distinct ". Les interventions de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, du syndicat Avenir des barreaux de France et de l'Union fédérale ostéopathes de France au soutien de la requête n° 418617 ont été présentées non par mémoires distincts mais dans les mémoires de la Chambre nationale des professions libérales et des autres requérants. Dès lors, ces interventions ne sont pas recevables.

En ce qui concerne la légalité des arrêtés attaqués :

4. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2261-15 du code du travail : " Les stipulations d'une convention de branche ou d'un accord professionnel ou interprofessionnel, répondant aux conditions particulières déterminées par la sous-section 2, peuvent être rendues obligatoires pour tous les salariés et employeurs compris dans le champ d'application de cette convention ou de cet accord, par arrêté du ministre chargé du travail, après avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective ". Aux termes de l'article L. 2261-19 du même code, dans sa rédaction applicable, issue de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels : " Pour pouvoir être étendus, la convention de branche ou l'accord professionnel ou interprofessionnel, leurs avenants ou annexes, doivent avoir été négociés et conclus au sein de la commission paritaire mentionnée à l'article L. 2232-9 (...) composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le champ d'application considéré ", laquelle est mise en place par accord ou convention dans chaque branche. Si ces dernières dispositions se bornent à mentionner la commission paritaire susceptible d'être instituée au niveau d'une branche, elles doivent néanmoins être interprétées comme disposant que tout accord mentionné à l'article L. 2261-15 du code du travail doit avoir été négocié et conclu par l'ensemble des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés représentatives dans son champ d'application pour pouvoir être étendu.

5. Il ressort des pièces du dossier qu'en vertu de l'article 1er de l'accord du 28 septembre 2012, tel que modifié par l'avenant du 31 janvier 2017, cet accord " concerne l'ensemble des professions et entreprises libérales, réglementées ou non réglementées " dont la liste figure à son annexe I, lesquelles ne relèvent pas toutes d'une convention collective. Eu égard à ce champ d'application, qui ne correspond ni à celui d'un accord de branche, ni à celui d'un accord interbranche, la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés dans ce champ d'application doit être appréciée au niveau global de celui-ci.

6. La CNPL et les autres requérants soutiennent qu'en égard à ce qui vient d'être dit quant au champ d'application de l'accord, il y aurait dû y avoir, préalablement à l'engagement de la négociation de l'avenant, une enquête de représentativité, comme le permet l'article L. 2121-2 du code du travail, en vue de déterminer les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales représentatives dans le champ de l'accord et devant être conviées à la négociation d'un avenant à celui-ci et qu'en tout état de cause, la CNPL étant une organisation professionnelle d'employeurs représentative dans le champ de l'accord, elle aurait dû être convoquée aux négociations ayant précédé la conclusion de l'avenant du 31 janvier 2017.

7. L'avenant du 31 janvier 2017 ayant été négocié et signé avant l'achèvement du premier cycle de mesure de la représentativité patronale dans le cadre des critères introduits par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, il y a lieu d'apprécier la représentativité alléguée de la CNPL à l'aune des critères fixés à l'article L. 2121-1 du code du travail pour les organisations syndicales. Ces critères, qui sont cumulatifs, sont " le respect des valeurs républicaines ", l'indépendance ", " la transparence financière ", " une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation ", " l'audience ", " l'influence " et " les effectifs d'adhérents et les cotisations ".

8. Il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté qu'il n'y a pas eu d'enquête de représentativité préalablement à la négociation et la conclusion de l'avenant du 31 janvier 2017. Il ressort également des pièces du dossier, et notamment des éléments produits à la suite de la mesure d'instruction diligentée par la 4ème chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat, que lorsque l'avenant litigieux a été négocié, la CNPL devait être regardée comme satisfaisant, au niveau du secteur des professions libérales couvert par l'accord, à l'ensemble de ces critères, en particulier celui de la transparence financière compte tenu de la publication de ses comptes et du rapport de son commissaire aux comptes sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative et celui des effectifs, dès lors que ses adhérents sont présents dans dix des dix-neuf branches couvertes par l'accord et qu'elle représente un tiers des entreprises dans le champ de celui-ci.

9. Par suite, la CNPL et les autres requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté du 28 décembre 2017 qu'ils attaquent a été édicté en méconnaissance de l'article L. 2261-19 dès lors qu'il étend l'avenant du 31 janvier 2017 alors qu'il n'a pas été négocié par l'ensemble des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés représentatives dans son champ d'application. L'arrêté du 28 décembre 2017 procédant, de manière indivisible, à l'extension tant de l'accord du 28 septembre 2012 qu'à l'avenant du 31 janvier 2017, il est, pour ce seul motif, illégal dans son ensemble.

10. Il résulte de ce tout ce qui précède que la CNPL et les autres requérants sont fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 28 décembre 2017.

11. L'illégalité de l'arrêté du 28 décembre 2017 entraînant, par voie de conséquence, celle de l'arrêté du 5 janvier 2018, l'IPEC est fondé à en demander l'annulation pour excès de pouvoir.

En ce qui concerne les conséquences de ces annulations :

12. Compte tenu des conséquences manifestement excessives qu'emporterait une annulation rétroactive de l'arrêté du 28 décembre 2017 et de l'arrêté du 5 janvier 2018, les fonds collectés en 2018 et 2019 sur le fondement de l'accord et de l'avenant étendus ayant été utilisés, notamment pour l'installation et le fonctionnement des commissions paritaires régionales des professions libérales, il y a lieu, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, **de n'en prononcer l'annulation qu'à compter de la date de la présente décision et de reputer définitifs leurs effets antérieurs à cette annulation.**

En ce qui concerne les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, d'une part, une somme de 3 000 euros à verser globalement à la CNPL et aux autres requérants, d'autre part une somme de 3 000 euros à verser à l'IPEC au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font, en revanche, obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre par l'UNAPL à l'encontre des requérants qui, dans les présentes instances, ne sont pas les parties perdantes.

Sur la requête n° 444576 :

14. Il découle de l'annulation de l'arrêté du 28 décembre 2017 résultant de ce qui vient d'être dit que les conclusions de la requête du Conseil national des barreaux tendant à l'annulation de la décision implicite de la ministre du travail de rejet de sa demande d'abrogation du même arrêté perdent leur objet. Il n'y a donc plus lieu d'y statuer.

15. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser au Conseil national des barreaux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre par l'UNAPL à l'encontre du Conseil national des barreaux qui, dans la présente instance, n'est pas la partie perdante.

DECIDE :

-----  
Article 1er : Les interventions de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, du syndicat Avenir des barreaux de France et de l'Union fédérale ostéopathes de France ne sont pas admises.

Article 2 : L'arrêté de la ministre du travail du 28 décembre 2017 portant extension d'un accord et d'un avenant audit accord conclu dans le cadre du secteur des professions libérales et l'arrêté du 5 janvier 2018 le modifiant sont annulés. Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre des actes pris sur le fondement de ces dispositions, ces annulations ne prendront effet qu'à la date de la présente décision et les effets antérieurs de ces actes sont réputés définitifs.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fins d'annulation de la requête du Conseil national des barreaux.

Article 4 : L'Etat versera une somme de 3 000 euros solidairement à la Chambre nationale des professions libérales, la Chambre nationale des huissiers de justice, le syndicat Huissiers de justice de France, une somme de 3 000 euros à l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes et une somme de 3 000 euros au Conseil national des barreaux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par l'Union nationale des professions libérales au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Chambre nationale des professions libérales, à la Chambre nationale des huissiers de justice, au syndicat Huissiers de justice de France, à l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes, au Conseil national des barreaux, à l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, au syndicat Avenir des barreaux de France, à l'Union fédérale ostéopathes de France, à l'Union nationale des professions libérales, à la Confédération française démocratique du travail, à la Confédération française des travailleurs chrétiens, à la confédération générale du travail, à la Confédération générale du travail-Force ouvrière, et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.