

## POINT SUR NÉGOCIATION : ACCORD DE MÉTHODE / RÉVISION / CONDITIONS DE SIGNATURE

La réforme instituée par l'ordonnance du 17 février 2021 a pour conséquence majeure de rendre contraignants les accords passés entre l'administration et les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires. Elle a pour conséquence donc d'organiser les relations sociales, hors rapport de force, et donc de judiciaireiser les rapports entre organisations syndicales et administration (dès lors que le dialogue arrivera à un blocage, il sera fait recours au droit, *in fine* au juge).

### A titre liminaire, le principe des négociations posé par l'ordonnance :

#### Qui négocie ?

Seront appelées à négocier toutes les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires au niveau où la négociation a lieu.

Une organisation syndicale est représentative lorsqu'elle dispose au moins d'un siège :

- Soit au sein du conseil commun de la fonction publique ;
- Soit au sein des comités techniques/sociaux placés auprès de l'autorité administrative compétente.

Un accord peut être conclu à un échelon administratif inférieur ne disposant pas d'un organisme consultatif, la majorité considérée est alors celle au niveau de l'organisme consultatif institué à l'échelon administratif de proximité supérieur le plus proche.

En droit privé, existe le même mécanisme. Il est le préalable nécessaire du principe de la négociation collective. Le fait que toutes les organisations syndicales représentatives soient négociateurs est dit d'ordre public - c'est-à-dire qu'une négociation ne saurait y déroger même dans un sens plus favorable pour les organisations syndicales. Si le choix des négociateurs avait appartenu à l'employeur, l'accord n'aurait pu être le fruit d'une négociation (au sens de compromis) mais aurait nécessairement été la retranscription de la volonté de la partie forte, et donc de l'employeur.

Donc, toutes les organisations représentatives **doivent être invitées** à la table des négociations, peu importe qu'elles aient, lors de rencontres préalables informelles, montré leur désaccord de principe.

Pour la signature, le calcul change. Les organisations signataires doivent représenter 50% des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié pour rendre l'accord valable. De la même manière, il n'est pas possible de déroger à ce principe de façon moins favorable. En droit privé, le principe est lui aussi d'ordre public (il est impossible d'y déroger par accord même dans un sens plus favorable pour les organisations syndicales). Le texte de l'ordonnance ne précise rien, mais on peut vraisemblablement douter de possibles dérogations (cela entraînerait une insécurité juridique pour les accords de la fonction publique).

#### Sur quoi peut porter la négociation ?

L'ordonnance liste 14 thèmes susceptibles d'être négociés :

- Conditions et organisation du travail, notamment actions de prévention dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de la santé au travail ;
- Temps de travail, télétravail, qualité de vie au travail, modalités de déplacements entre le domicile et le travail ainsi qu'impacts de la numérisation sur l'organisation et les conditions de travail ;
- Accompagnement social en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations ;
- Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- Promotion de l'égalité des chances et reconnaissance de la diversité et de la prévention des discriminations dans l'accès aux emplois et la gestion des carrières ;
- Insertion professionnelle, maintien dans l'emploi et l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap ;
- Déroutement des carrières et la promotion professionnelle ;
- Apprentissage ;
- Formation professionnelle et formation tout au long de la vie ;
- Intéressement collectif et modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ;
- Action sociale ;
- Protection sociale complémentaire ;
- Evolution des métiers et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Plusieurs remarques :

*D'abord*, la portée juridique contraignante des accords est limitée aux accords intervenant dans la liste exhaustive des thématiques pré-exposées. Précédemment les accords revêtaient une portée politique et non une portée juridique, jugés « d'exposé des intentions et orientations arrêtées par le gouvernement en concertation avec les syndicats signataires ».

Mais le rapport remis au président de la République relatif à ladite ordonnance est clair : « les accords conclus dans les domaines ouverts à la négociation peuvent comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires ainsi que des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées n'impliquant pas l'édition de mesures réglementaires ».

Les accords contraignants pourront donc comporter des clauses de nature réglementaires (avec un effet juridique immédiat) ; des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à prendre des mesures réglementaires avant l'expiration d'une échéance déterminée ; des clauses relatives à des « *engagements de faire* », n'impliquant pour autant de modification de l'ordonnement juridique.

Les accords portant sur tout autre domaine que ceux visés ci-dessus n'auront pas de portée juridique contraignante. Ils se contenteront de définir un objectif, une méthode, sans engager l'administration.

*Ensuite*, la question du refus d'exécuter l'accord en principe contraignant, par exemple par un chef de service, n'est nullement tranchée par l'ordonnance ou son décret d'application. Il reviendra donc aux juges d'en fixer les conséquences.

*Enfin*, les thèmes ainsi ouverts à la négociation n'emportent pas d'obligation de négocier pour l'administration. Là se dessine l'intérêt, lui aussi ouvert par l'ordonnance, de la signature d'accords de méthode (voir précisions *infra*). En posant une périodicité de négociation, ils vont *de facto* obliger les partenaires sociaux à se revoir régulièrement pour négocier sur le thème sur lequel ils portent.

L'ordonnance ne se contente pas de prévoir la force contraignante des accords, elle acte en parallèle la légitimité et l'effectivité des négociations, en ouvrant la possibilité de négocier au niveau le plus pertinent. Il sera donc possible au niveau local de négocier la mise en œuvre des grands principes élaborés au niveau national. A ce titre, il est précisé qu'un accord relatif aux conditions d'application à un niveau inférieur d'un accord conclu au niveau supérieur ne peut que préciser cet accord ou en améliorer *l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles* (notion aujourd'hui juridiquement floue, qui devra être précisée par la jurisprudence).

Les accords mentionnent leur calendrier de mise en œuvre et le cas échéant, la durée de leur validité et les conditions d'examen du comité de suivi. Si l'accord ne prévoit aucune durée de validité, il est dit à durée indéterminée (il restera donc en vigueur jusqu'à sa dénonciation, voir *infra*). L'accord peut aussi prévoir une clause de revoyure, organisant, sans nécessité d'un accord de méthode, une nouvelle négociation sur le même thème ultérieurement.

## **SUR LES ACCORDS DE MÉTHODE**

L'ordonnance de février 2021 prévoit que des accords-cadres peuvent être conclus soit pour les 3 pans de la fonction publique, soit pour l'une des trois fonctions publiques, soit pour un département ministériel, « en vue de définir la méthode applicable aux négociations » portant sur les domaines de la liste exhaustive.

Juridiquement, le contrat cadre est celui par lequel les parties conviennent des caractéristiques générales de leurs relations contractuelles futures. Les accords ainsi signés seront donc le « cadre » de la conclusion de futurs accords, en fixant d'ores et déjà certaines conditions. Il sera possible à l'administration centrale de limiter (cadrer) les négociations menées au niveau local.

L'article se poursuit (au surplus ?) par la possibilité pour les négociateurs de conclure des accords de méthode préalablement à l'engagement d'une négociation. Il s'agit d'un accord dont l'objet est d'établir un carnet de route que les négociateurs s'engagent à suivre dans le but de simplifier la conduite de la négociation. On pense notamment à la fixation d'un calendrier précisant, pour chaque échéance, les thèmes qui devront être abordés.

Il ne sera en aucun cas possible pour les négociateurs de déroger au cadre juridique fixé par l'ordonnance ou les lois éventuellement applicables au thème négocié. Les actes réglementaires devant être strictement soumis aux lois.

Il est parfois argué que l'idée sous-jacente de l'accord de méthode est de permettre à l'ensemble des parties prenantes de connaître les enjeux de la négociation qui s'engage, son objet et son calendrier. En somme, de pacifier les relations des négociateurs.

A titre informatif, il est possible de prévoir dans le cadre d'un accord de méthode la formation des négociateurs (sur le thème négocié, ou sur le droit de la négociation).

Il me semble que la loi et son décret d'application prévoient aujourd'hui très peu le régime juridique de l'accord de méthode.

Pour information, au sein du Code du travail, le recours à l'accord de méthode est plus longuement précisé (nul doute que de telles précisions guideront les pratiques au sein de la fonction publique).

En droit privé, l'accord de méthode doit avoir pour objet la périodicité des négociations ainsi que les informations nécessaires à remettre préalablement aux délégués syndicaux de l'entreprise (il ne peut avoir un autre objet). L'accord doit en outre définir les principales étapes du déroulement des négociations et peut prévoir des moyens supplémentaires ou spécifiques, notamment s'agissant du volume de crédits d'heures des représentants syndicaux (autorisations d'absences) ou des modalités de recours à l'expertise, afin d'assurer le bon déroulement de l'une ou de plusieurs des négociations prévues.

Le code du travail précise que lorsqu'un accord de méthode n'est pas respecté, cela n'est pas de nature à entraîner la nullité des accords conclus dès lors qu'est respecté le principe de loyauté entre les parties, sauf si l'accord en a stipulé autrement.

En l'espèce, un accord de méthode est en cours de négociation au sein du ministère de l'économie et des finances, en vue de l'application d'un accord-cadre d'ores et déjà conclu au niveau du ministère de la fonction publique.

L'accord de méthode est donc un accord exécutant l'accord-cadre (il ne peut qu'en respecter les termes). A ce titre, il est nécessaire de préciser que l'accord-cadre prévoit en son sein une forme d'obligation de négocier pour chaque employeur public de proximité, en engageant les discussions avant le 31 décembre 2021 (article 14). L'échec de la négociation de l'accord de méthode ne saurait donc décharger le ministère de l'économie et des finances de son obligation d'ouvrir des négociations en matière de télétravail. Sur ce thème, la signature d'un accord de méthode ne servirait qu'à prévoir les différentes étapes de la négociation, en fonction des thèmes qui devront être abordés.

La signature de l'accord de méthode contraindra les discussions aux thématiques prévues. En l'état, l'accord prévoit une liste non-exhaustive, mais juridiquement il ne sera pas possible de forcer l'autorité administrative à aborder un thème non présent dans la liste.

## **SUR LA RÉVISION DES ACCORDS**

La révision d'un accord est sa modification partielle, pour en permettre une adaptation progressive, une mise à jour de certaines dispositions.

Aux termes de l'ordonnance, la révision est faite soit à l'initiative de l'autorité administrative signataire, soit à celle de tout ou partie des organisations syndicales signataires représentant au moins la majorité des suffrages exprimés.

Cette condition de majorité s'apprécie :

- 1° À la date de signature de l'accord, lorsque la révision intervient durant le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé ;
- 2° Ou à la date des dernières élections professionnelles organisées pour l'organisme consultatif de référence, lorsque la révision intervient après le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé.

## **SUR LA DÉNONCIATION DES ACCORDS**

La dénonciation est la procédure par laquelle une ou des organisations d'employeurs ou une ou des organisations syndicales demande la disparition d'un accord collectif. Sous certaines conditions et après un certain délai, l'accord dénoncé cesse d'être appliqué.

La dénonciation ne peut intervenir, à l'initiative de l'autorité compétente ou de l'une ou plusieurs organisations syndicales signataires, que pour les accords à durée indéterminées et lorsque les clauses de l'accord ne peuvent plus être appliquées.

Si l'initiative émane d'une ou plusieurs organisation syndicales signataires, elles doivent représenter la majorité des suffrages exprimés. Aucune précision n'est faite en cas de changement de cycle électoral, il est permis de penser que les organisations syndicales nouvellement majoritaires auront le pouvoir de dénoncer un accord signé lors d'un précédent cycle électoral.

Ce sont, il me semble, les deux seules limites existantes où les organisations signataires peuvent avoir seules un pouvoir (à l'exclusion des organisations syndicales représentatives non-signataires). Attention, lorsque les négociations pour la révision s'ouvrent, toutes les organisations représentatives doivent être invitées à y participer.

