

N^{os} 441032 441220, 441223

CGT-FO

UNION SYNDICALE SOLIDAIRES et
autre

Ordonnance du 30 juin 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 441032, par une requête, enregistrée le 4 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération générale du travail- Force Ouvrière (CGT-FO) demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n° 2020-508 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais relatifs à la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La CGT-FO soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que les dispositions attaquées portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend et à l'intérêt public en ce que, en premier lieu, elles sont d'application immédiate et que, prenant fin le 23 août prochain, le juge du fond ne pourra se prononcer sur leur légalité en temps utile et, en second lieu, elles ont des conséquences immédiates sur les droits et les conditions de travail des membres du comité social et économique et, par suite, sur l'intérêt des salariés et de leurs représentants élus ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué ;

- le décret attaqué, en ce qu'il fixe des délais trop brefs pour permettre une information et une consultation utiles du comité social et économique, méconnaît le principe de

participation énoncé au huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et est incompatible avec les objectifs fixés aux articles 1^{er} et 4 de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2020, la ministre du travail conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

2° Sous le n° 441220, par une requête, enregistrée le 16 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union syndicale solidaires et le Syndicat des avocats de France demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que les dispositions attaquées portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'organisation exposante a pour mission de défendre et à l'intérêt public en ce que, en premier lieu, elles sont d'application immédiate et que le juge du fond ne pourra se prononcer sur leur légalité en temps utile et, en second lieu, elles ont des conséquences immédiates sur les droits et les conditions de travail des membres du comité social et économique et par suite sur l'intérêt des salariés et de leurs représentants élus ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'ordonnance attaquée ;

- l'article 9 de l'ordonnance attaquée a été édicté en méconnaissance du deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution dès lors qu'il n'apparaît pas que le texte adopté corresponde à celui que le Gouvernement a soumis pour avis au Conseil d'Etat ou à celui que le Conseil d'Etat a délibéré ;

- l'article 9 de l'ordonnance attaquée excède les limites de l'habilitation donnée par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- à supposer que l'article 9 comporte, en réalité, des dispositions relevant du domaine du règlement, celles-ci ont été adoptées au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'elles n'ont pas été soumises pour consultation à la Commission nationale de la négociation collective ni au Conseil d'orientation des conditions de travail ;

- le II de l'article 9 de l'ordonnance attaquée est entaché d'« incompétence négative » en ce qu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir, d'une part, les délais relatifs à l'information et la consultation du comité social et économique sur les décisions prises pour faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et d'autre part, les délais relatifs au déroulement des expertises auxquelles

a recours le comité, sans fixer les conditions essentielles et les garanties nécessaires à la conciliation de l'objectif d'intérêt général poursuivi avec les droits des salariés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 juin 2020, la ministre du travail conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés par les organisations syndicales requérantes n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

3° Sous le n° 441223, par une requête, enregistrée le 16 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union syndicale solidaires et le Syndicat des avocats de France demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n° 2020-508 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais relatifs à la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que les dispositions attaquées portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts que l'organisation exposante a pour mission de défendre et à l'intérêt public en ce que, en premier lieu, elles sont d'application immédiate et le juge du fond ne pourra se prononcer sur leur légalité en temps utile et, en second lieu, elles ont des conséquences immédiates sur les droits et les conditions de travail des membres du comité social et économique et par suite sur l'intérêt des salariés et de leurs représentants élus ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué ;

- le décret attaqué a été pris sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 qui est illégale, pour les motifs suivants :

- l'article 9 de l'ordonnance attaquée a été édicté en méconnaissance du deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution dès lors qu'il n'apparaît pas que le texte adopté corresponde à celui que le Gouvernement a soumis pour avis au Conseil d'Etat ou à celui que le Conseil d'Etat a délibéré ;
- l'article 9 de l'ordonnance attaquée excède les limites de l'habilitation donnée par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- à supposer que l'article 9 comporte, en réalité, des dispositions relevant du domaine du règlement, celles-ci ont été adoptées au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'elles n'ont pas été soumises pour consultation à la Commission nationale de la négociation collective ni au Conseil d'orientation des conditions de travail ;
- le II de l'article 9 de l'ordonnance attaquée est entaché d'« incompétence négative » en ce qu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir, d'une part, les délais relatifs à l'information et la consultation du comité social

et économique sur les décisions prises pour faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et d'autre part, les délais relatifs au déroulement des expertises auxquelles a recours le comité, sans fixer les conditions essentielles et les garanties nécessaires à la conciliation de l'objectif d'intérêt général poursuivi avec les droits des salariés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 juin 2020, la ministre du travail conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés par les organisations syndicales requérantes n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la CGT-FO, l'Union syndicale Solidaires et le Syndicat des avocats de France et, d'autre part, le Premier ministre et la ministre du travail ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 26 juin 2020, à 16 heures :

- Me Grévy, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocate de l'Union syndicale Solidaires et du Syndicat des avocats de France ;

- les représentants de l'Union syndicale Solidaires et du Syndicat des avocats de France ;

- les représentantes de la CGT-FO ;

- les représentants de la ministre du travail ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a prolongé l'instruction jusqu'au 29 juin à 18 heures.

Vu, sous les n^{os} 441032, 441220 et 441223, le mémoire présenté par la ministre du travail qui reprend les mêmes conclusions et les mêmes moyens ;

Vu, sous les n^{os} 441220 et 441223, le mémoire présenté par l'Union syndicale Solidaires et le Syndicat des avocats de France qui reprennent les mêmes conclusions et les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 ;
- le code du travail ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-508 du 2 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 ;
- le décret n° 2020-759 du 21 juin 2020 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Sur les circonstances :

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie dite covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés successifs.

3. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020 puis, par l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Par un premier décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a abrogé l'essentiel des mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020 et en a pris de nouvelles. Par un second décret du 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 et abrogeant le précédent décret, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Enfin, par trois décrets successifs en date du 31 mai 2020, du 14 juin 2020 et du 21 juin 2020, le Premier ministre a une nouvelle fois modifié ces mesures, eu égard à l'évolution de la situation sanitaire.

Sur les demandes en référé :

4. Aux termes de l'article L. 2312-8 du code du travail : « *Le comité social et économique a pour mission d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production. / (...)* ». En vue de favoriser une reprise rapide de l'activité économique tout en préservant la santé et la sécurité des salariés, l'article 9 de l'ordonnance du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 2 mai 2020, prévoit à titre temporaire un raccourcissement des délais légaux ou conventionnels d'envoi aux membres du comité social et économique de l'ordre du jour des séances consacrées aux décisions de l'employeur qui ont pour objectif de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19, à l'exception de celles relatives aux procédures de licenciement de dix salariés ou plus dans une même période de trente jours ou aux accords de performance collective. Ce même article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de prévoir, à titre temporaire et pour les mêmes décisions de l'employeur, des délais abrégés en ce qui concerne les autres délais, le cas échéant conventionnels, qui régissent la consultation et l'information du comité social et économique ainsi que les éventuelles expertises susceptibles d'être ordonnées. Sur ce fondement, le décret du 2 mai 2020 adapte temporairement les délais relatifs à la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19. Son article 3 prévoit que ses dispositions sont applicables aux délais qui commencent à courir entre la date de sa publication au Journal officiel de la République française, soit le 3 mai 2020, et le 23 août 2020.

5. Par la requête enregistrée sous le n° 441220, l'Union syndicale solidaires et le Syndicat des avocats de France demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 9 de l'ordonnance du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 2 mai 2020. Par les requêtes enregistrées sous les n°s 441032 et 441223, la Confédération générale du travail-Force ouvrière, d'une part, et l'Union syndicale solidaires et le Syndicat des avocats de France, d'autre part,

demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution du décret du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais relatifs à la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19. Il y a lieu de joindre ces trois requêtes qui soulèvent de mêmes questions.

6. Au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés se prononce.

7. Pour établir l'urgence à suspendre l'exécution de l'article 9 de l'ordonnance du 22 avril 2020 modifiée et du décret du 2 mai 2020, lequel, comme il vient d'être dit, est applicable pour les délais commençant à courir entre le 3 mai et le 23 août 2020, les organisations syndicales requérantes, dont les requêtes ont été enregistrées les 4 et 16 juin 2020, font d'abord valoir que leurs dispositions portent une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre et à l'intérêt public, en ce qu'elles sont d'application immédiate, qu'eu égard à leur date de fin d'application, le juge du fond ne pourra se prononcer sur leur légalité en temps utile et que les dispositions en litige ont des conséquences graves et immédiates sur les droits des membres du comité social et économique et, par suite, sur ceux des salariés qu'ils représentent. Toutefois, l'illégalité éventuelle des actes attaqués ne saurait, par elle-même, caractériser une situation d'urgence. En outre et en tout état de cause, le comité social et économique, lorsqu'il ne s'estime pas en mesure de se prononcer utilement sur un projet soumis à son avis par l'employeur, notamment en raison de ce qu'il ne dispose pas d'éléments suffisants sur le projet, a la faculté de saisir, en application de l'article L. 2312-15 du code du travail, le président du tribunal judiciaire afin qu'il statue selon la procédure accélérée au fond et qu'il décide, le cas échéant, la prolongation du délai au terme duquel le comité est réputé avoir rendu son avis sur le projet. Ainsi, au vu des seuls éléments avancés par les requérantes, et alors que la ministre du travail indique, sans être contredite, que la mise en œuvre immédiate des dispositions de l'ordonnance et du décret contestés, qui n'ont vocation qu'à s'appliquer à un périmètre restreint de décisions de l'employeur, au nombre desquelles ne figurent pas, notamment, les licenciements de plus de dix salariés sur une période de plus de trente jours, répond, eu égard à la gravité de la crise économique et sociale actuelle, à des exigences d'intérêt général tenant, notamment, à la reprise, dans le respect de la protection de la santé, de l'activité des entreprises et de leurs salariés et à la protection de l'emploi, la condition d'urgence au sens et pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, remplie.

8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre condition posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, les requêtes de la Confédération générale du travail-Force ouvrière, de l'Union syndicale solidaires et du Syndicat des avocats de France doivent être rejetées, y compris en ce qu'elles comprennent des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er}: Les requêtes de la Confédération générale du travail-Force ouvrière, de l'Union syndicale solidaires et du Syndicat des avocats de France sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Confédération générale du travail-Force ouvrière, à l'Union syndicale solidaires, au Syndicat des avocats de France, à la ministre du travail et au Premier ministre.