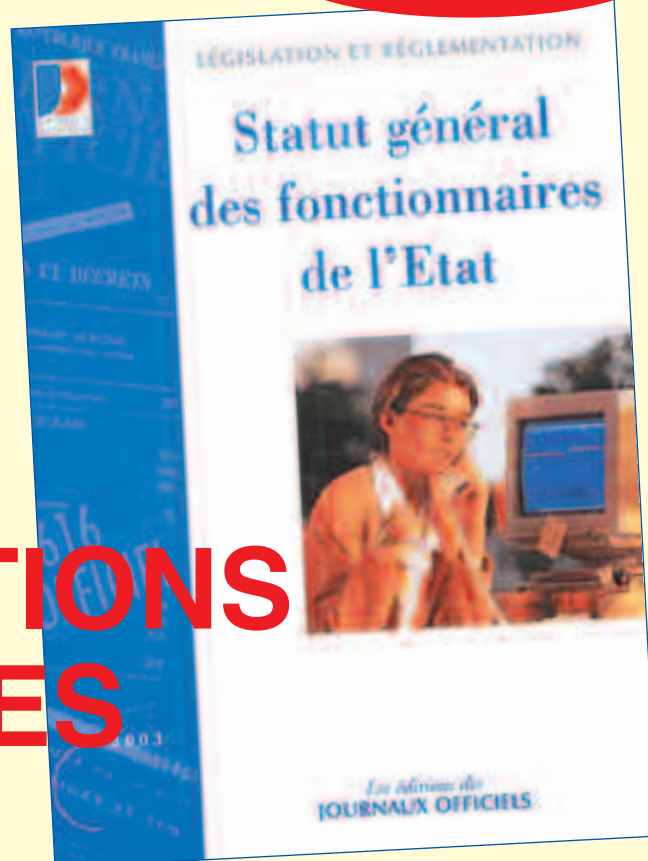


Les **IRP** dans les Etablissements Publics Administratifs.

DES ÉVOLUTIONS INQUIÉTANTES



Au sortir de la deuxième guerre mondiale, pour répondre aux aspirations de démocratie sociale, le principe de participation des salariés à la gestion des entreprises a été inscrit dans la constitution au même titre que le droit de grève et le droit à la syndicalisation.

Des conquêtes pour les salariés du secteur privé

C'est en application de ces principes que, dès 1946, était adoptée une série de loi instaurant les comités d'entreprise et les délégués du personnel, tandis qu'était reconnu le droit à conclure des conventions collectives par les organisations syndicales représentées par un délégué syndical.

La transposition dans la Fonction publique de ces droits nouveaux n'allait pas de soi.

En effet, la notion française d'agent public, qui trouve ses origines dans la révolution de 1789, postule que l'employeur public n'est pas un employeur comme les autres de par ses missions - au service de l'intérêt général - et de

ses prérogatives qui résultent de la loi, expression de la volonté populaire. Ces principes fondamentaux justifient que les conditions d'emplois des agents publics dérogent profondément aux règles qui prévalent dans le secteur privé. Ainsi, alors que, dans le droit commun, la majeure partie des conditions d'emploi des salariés résultent de dispositions contractuelles, soit collectives (conventions collectives et accords d'entreprise), soit individuelles (le contrat de travail), le statut de tous les fonctionnaires est quant à lui édicté par le législateur et le pouvoir exécutif.

Si ce statut est défini par les représentants élus de la nation c'est parce que « *la société a le droit de demander (article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen) compte à tout agent public de son administration* ».

Le caractère législatif et réglementaire du statut des fonctionnaires constitue donc une garantie essentielle pour tous les citoyens. Il est le socle des grands principes de la Fonction publique : égalité de traitement devant la loi, continuité et adaptabilité des services publics. Toutefois, en

fonction des majorités parlementaires il peut être utilisé pour ramener les agents publics aux rangs de simple sujet.

...et dans la Fonction Publique

Ainsi jusqu'au milieu du XXème siècle, selon la conception autoritaire de l'Etat qui prévalait, les agents de la Fonction publique, quasi privés de tout droit étaient soumis à l'arbitraire de la hiérarchie et des pouvoirs publics. Ce n'est qu'après de longues luttes qu'en 1946 le premier statut général des fonctionnaires a officiellement reconnu à ces agents le droit de grève et celui de se syndiquer.

Dès cette époque, concernant le principe de participation, le législateur s'est trouvé confronté à une véritable difficulté qui était d'associer les agents publics à la définition des règles statutaires ou d'organisation et de fonctionnement des services, sans empiéter sur les prérogatives du parlement.

C'est de ce débat que sont issus les comités techniques paritaires et les

commissions administratives paritaires créés par l'article 20 de la loi du 19 octobre 1946 et qui, dans leurs grands principes perdurent encore aujourd'hui.

Ces instances, établies en correspondance avec les comités d'entreprises (CE) et les délégués du personnel prévus par le code du travail se distinguent cependant fortement des IRP (Institutions Représentatives des Personnels) de droit privé. Ainsi les compétences des CTP se limitent à des avis et des propositions non contraignantes alors que, dans le domaine économique et social, le comité d'entreprise est investi de prérogatives d'enquête et de contrôle. En outre, les CE assurent un rôle direct dans l'action sociale et culturelle alors que, dans la Fonction publique, c'est à l'administration qu'incombent ces obligations, après avis des représentants du personnel.

La différence fondamentale entre les CTP et les CE réside surtout dans la personnalité morale dont sont dotés les CE ce qui leur permet de gérer leur patrimoine qui provient pour l'essentiel des subventions obligatoires versées par l'employeur et d'ester en justice devant la juridiction de droit privé. Les CTP quand à eux constituent en fait de simple commission consultative de l'administration et c'est la juridiction administrative qui est compétente pour contrôler la légalité de tous les actes pris par cette dernière.

La loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a réaffirmé cette distinction fondamentale entre IRP de droit public et de droit privé tout en transposant la jurisprudence propre aux établissements publics industriels et commerciaux. Le personnel des EPIC, relevant du Code du Travail, il était naturel que les règles du droit privé s'appliquent à ces établissements y compris en matière d'IRP.

C'est ainsi que les textes propres aux 3 versants du Statut général prévoient qu'il est institué des CAP propres à

chaque corps de fonctionnaires tandis que des CTP sont créés dans « toutes les administrations et dans tous les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial ». Aucune dérogation à cette règle n'est prévue dans le Statut général. Toutefois, jusqu'il y a peu, le Code du Travail permettait la création de Comité d'entreprise dans les cas très particuliers « d'établissements publics qui assurent une mission à la fois de service public à caractère administratif et à caractère industriel ou commercial et qui emploient du personnel sous statut privé » (cas par exemple du CEA ou de l'IFREMER).

Pour ces établissements, déterminés par décret, les compétences du CE devaient être aménagées pour tenir compte de la présence d'agents publics.

Des glissements « de proche en proche »

En 2008, à l'occasion de la recodification du travail, cette disposition a été singulièrement élargie puisque désormais l'article L 2321-1 dispose que les établissements publics à caractère administratif sont dotés non pas de CTP mais de CE, dès lors qu'ils emploient du personnel dans les conditions du Code du Travail.

La légalité de cette modification est sujette à caution car la recodification devait être réalisée à droit constant.

Il n'en demeure pas moins que la rédaction nouvelle de l'article L 2321-1 ouvre donc de grandes incertitudes concernant les instances représentatives du personnel dans les EPA, nombre d'entre eux employant du personnel sous droit privé (emplois aidés, agents Berkanien, dispositions législatives particulières, etc.)

Dans la foulée de cette modification du Code de Travail, le gouvernement a fait adopter, à l'occasion de la création de Pôle Emploi la mise en place d'IRP de droit privé (CE et délégués syndicaux) dans cet établissement public à caractère administratif issu

de la fusion de l'ANPE et des ASSE-DIC.

Parallèlement, dans les Agences Régionales de Santé qui sont aussi des EPA créés en 2009, il a été instauré des délégués syndicaux et des CTP dotés des compétences d'un CE.

Moins d'un an après l'adoption de la loi créant les ARS, le gouvernement pousse cette logique à son terme en transformant ces CTP en CE « conformément à l'article L 2321-1 du Code du Travail ».

Aujourd'hui, ce sont les Chambres de Commerce et d'Industrie qui sont susceptibles d'être assujetties aux mêmes dispositions.

Ces organismes, que le Conseil Constitutionnel a requalifié en établissements publics à caractère administratif sous tutelle du Ministère des Finances et de l'Industrie, étaient jusqu'à présent, dépourvus de réelles instances représentatives du personnel. Dans le cadre du projet de loi actuellement en débat au parlement sur la réorganisation des Chambres de Commerce, le ministre NOVELLI a annoncé son intention de les doter, à l'avenir, d'instances de représentation des salariés inspirées du Code du Travail.

En moins d'un an, ce sont donc 3 établissements publics administratifs pour lesquels on n'appliquerait désormais plus les règles de la Fonction publique mais celles du droit privé, pour ce qui concerne les IRP.

Il ne peut s'agir là de démarches isolées et il faut craindre que ces évolutions coordonnées traduisent en fait une volonté politique plus profonde.

Si pour quelques aspects, notamment l'action sociale et culturelle, de telles évolutions peuvent être porteuses de certaines améliorations pour les agents, elles doivent surtout s'analyser dans le cadre de la stratégie gouvernementale qui consiste à gommer les spécificités de la Fonction publique (et par conséquent le champ d'intervention du juge administratif) pour les rapprocher, voir leur substituer, les règles du Code du Travail.

Le cas de Pôle Emploi

Pôle-emploi issu de la fusion de l'ANPE et de l'Assedic est, juridiquement, un établissement public à caractère administratif. Créé par la loi 2008-126 du 13 février 2008, cet établissement est très largement dérogoratoire au droit commun puisqu'il recrute du personnel du droit privé, seuls les anciens agents de l'ANPE conservant un statut d'agent public. Concernant ces derniers, la loi a prévu que les règles relatives aux relations collectives du travail prévues par le code du travail « s'appliquent à tous les agents de l'institution sous réserve des garanties justifiées par la situation particulière de ceux qui restent de droit public ».

Poursuivant cette logique d'alignement sur le code du travail la loi dispose que le pôle emploi doit être doté d'un comité d'entreprise.

Des élections ont eu lieu et le juge judiciaire s'est déclaré compétent pour traiter des contentieux électoraux ainsi que récemment (TGI Bobigny, référé du 9 décembre 2009) que sur une entrave au fonctionnement « d'un comité d'établissement transitoire ». Toutefois dans cette dernière affaire le juge constate qu'il n'est pas compétent pour ordonner la suspension de la mise en œuvre des mesures décidées irrégulièrement car « s'agissant d'un acte qui se rapporte à l'organisation et au fonctionnement du service public de l'emploi et se rattache à l'exercice de prérogative de puissance publique le contentieux relève de la compétence du tribunal administratif ».

Les Agence Régionales de Santé

La loi du 21 juillet 2009 qui a créée les ARS a prévu à l'article 118 que dans chaque agence il est institué un comité d'agence compétent pour l'ensemble des personnels (...) dans les conditions prévues à l'article 15 de la loi 84-16 » c'est-à-dire dans les mêmes conditions qu'un CTP.

Toutefois comme les ARS sont des EPA qui, de part la loi, peuvent employer des personnels de droit privé (environ 15 % des effectifs) le législateur avait prévu certaines particularités par rapport aux autres CTP.

Les modalités de consultation des personnels prévus au 2^{ème} alinéa de l'article 15 de la loi 84-16 pouvaient faire l'objet d'adaptation pour permettre la représentation des personnels de droit privé ;

Le comité d'agence exerçait les compétences d'un CTP mais aussi celles d'un CE y compris dans le domaine économique et social ;

Le comité d'agence était doté de la personnalité juridique et gère son patrimoine.

L'article 21 bis de la loi sur le dialogue social vient modifier de façon importante le dispositif moins d'un an après la loi et 15 jours après la publication du décret d'application. Cet article résulte d'un amendement gouvernemental présenté la veille de l'examen du texte et qui a reçu un avis défavorable de la commission des lois de l'Assemblée Nationale. Cet article créé de fait un véritable comité d'entreprise compétent pour l'ensemble des personnels mais qui « exerce les compétences » d'un comité technique paritaire. Des adaptations sont prévues par décret en application de l'article L 2321-1 du code du travail.

LE SITE INTERNET DE L'UGFF ?

www.ugff.cgt.fr