

N° 491032

REPUBLIQUE FRANÇAISE

INSTITUT FRANÇAIS DES EXPERTS-
COMPTABLES ET DES
COMMISSAIRES AUX COMPTES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Hugo Bevort
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Cyrille Beaufiles
Rapporteur public

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 31 mars 2025
Décision du 6 mai 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire en réplique et des observations additionnelles, enregistrés les 19 janvier, 12 juin et 29 juillet 2024 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 du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion du 8 décembre 2023 portant extension d'un avenant à un accord national conclu dans le secteur des professions libérales ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion du 26 décembre 2023 portant modification de cet arrêté du 8 décembre 2023 ;

3°) 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.

L'IFEC soutient que les arrêtés attaqués sont entachés :

- d'irrégularité faite que l'avenant communiqué par l'administration soit signé ;
- d'irrégularité de la procédure d'extension de l'avenant, en raison de l'absence, sur l'avis d'extension, d'une adresse précise permettant aux organisations et personnes intéressées d'exercer leur droit à consultation ;
- d'illégalité en ce qu'ils étendent un accord multi-professionnel insusceptible d'extension ;

- d'illégalité en ce qu'ils étendent aux branches du secteur des professions libérales un accord conclu par des organisations qui ne sont pas représentatives au niveau interprofessionnel et qui ne disposent pas d'une représentativité déléguée au niveau des professions concernées ;
- d'illégalité en ce qu'ils étendent un avenant dépourvu de « nécessité sociale » eu égard aux missions des accords de branche ;
- d'illégalité en raison de l'illégalité entachant l'arrêté du ministre chargé du travail du 7 octobre 2022 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans le périmètre utile à la négociation des professions libérales en ce qu'il fixe la liste des organisations professionnelles susceptibles de signer des accords s'imposant aux branches sans vérifier leur représentativité déléguée et sans garantir le droit d'opposition des organisations professionnelles de branche.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2024, l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 mai 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 14 mai et 6 août 2024, la Confédération générale du travail (CGT), l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elles soutiennent que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et des observations rectificatives, enregistrés les 11 juin et 18 juillet 2024, la Confédération française démocratique du travail (CFDT) conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes ne justifie pas d'un intérêt pour demander l'annulation des arrêtés qu'il attaque ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 août 2024, l'UNAPL et la Chambre nationale des professions libérales (CNPL) concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 10 000 euros soit mise à la charge de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elles soutiennent que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 août 2024, la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) conclut au rejet de

la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du travail ;
- l'arrêté du 8 novembre 2021 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans la branche des cabinets d'experts-comptables et de commissaires aux comptes (IDCC n° 0787) et des associations de gestion et de comptabilité (IDCC n° 3160) ;
- l'arrêté du 7 octobre 2022 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans le périmètre utile à la négociation des professions libérales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Hugo Bevort, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Cyrille Beaufils, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes (IFEC), à la SAS Boucard, Capron, Maman, avocat de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), de la Chambre nationale des professions libérales (CNPL) et de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), à la SARL Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), de la Confédération générale du travail (CGT), de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) et de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 31 mars 2025, présentée par l'Institut français des experts-comptables et des commissaires aux comptes (IFEC) ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier 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 dans 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^{os} 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 réservé, 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. Par une décision n^{os} 418617, 418618, 444576 du 21 janvier 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé pour excès de pouvoir l'arrêté du 28 décembre 2017, au motif qu'il n'avait pas été négocié par l'ensemble des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés représentatives dans son champ d'application. Le 17 juillet 2023, l'UNAPL et la Chambre nationale des professions libérales (CNPL), d'une part, et les mêmes organisations syndicales, d'autre part, ont conclu un second avenant portant révision de l'accord du 28 septembre 2012. Par un arrêté du 8 décembre 2023, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a étendu à tous les employeurs et tous les salariés compris dans le champ d'application les stipulations de l'avenant du 17 juillet 2023 portant révision de l'accord du 28 septembre 2012. Cet arrêté a été modifié par un arrêté du 26 décembre 2023 pour rectifier une erreur matérielle et corriger la motivation de l'exclusion de certaines stipulations de l'extension prononcée.

2. L'IFEC demande l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés des 8 et 26 décembre 2023 du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Sur la légalité externe des arrêtés attaqués :

3. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le moyen tiré de ce que l'avenant dont l'arrêté du 8 décembre 2023 attaqué porte extension ne serait pas signé manque en fait.

4. En second lieu, aux termes de l'article D. 2261-3 du code du travail : *« Lorsqu'un arrêté d'extension ou d'élargissement est envisagé, il est précédé de la publication au Journal officiel de la République française d'un avis. Cet avis invite les organisations et personnes intéressées à faire connaître leurs observations. Il indique le lieu où la convention ou l'accord a été déposé et le service auprès duquel les observations sont présentées. / Les organisations et les personnes intéressées disposent d'un délai de quinze jours à compter de la publication de l'avis pour présenter leurs observations. (...) »* Il ressort des pièces du dossier que l'avis publié au Journal officiel de la République française le 20 octobre 2023 indique que l'avenant a été déposé à la direction générale du travail et qu'il pourra être consulté en direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, en précisant l'adresse à laquelle toute personne intéressée peut adresser des observations. L'IFEC n'est par suite pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article D. 2261-3 du code du travail citées ci-dessus auraient été méconnues. Si l'IFEC soutient en outre qu'il n'a pas pu consulter l'avenant en cause auprès de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Ile-de-France, il n'est pas contesté que cette organisation a eu connaissance de l'avenant en temps utile pour présenter ses observations sur l'extension envisagée dans le délai de quinze jours prévu par le même article, si bien que cette circonstance ne l'a pas privée de la garantie instituée par cet article. Il n'est donc pas fondé à soutenir que les arrêtés litigieux sont entachés d'illégalité pour ce motif.

Sur la légalité interne des arrêtés attaqués :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 2232-5 du code du travail : « *Le champ d'application territorial des conventions de branches et des accords professionnels peut être national, régional ou local. / Sauf disposition contraire, les termes " convention de branche " désignent la convention collective et les accords de branche, les accords professionnels et les accords interbranches.* » Aux termes de l'article L. 2232-5-1 du même code : « *La branche a pour missions : / 1° De définir les conditions d'emploi et de travail des salariés ainsi que les garanties qui leur sont applicables dans les matières mentionnées aux articles L. 2253-1 et L. 2253-2 dans les conditions prévues par lesdits articles. / 2° De réguler la concurrence entre les entreprises relevant de son champ d'application.* » Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2232-6 de ce code : « *La validité d'une convention de branche ou d'un accord professionnel est subordonnée à sa signature par une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant recueilli, aux élections prises en compte pour la mesure de l'audience prévue au 3° de l'article L. 2122-5 ou, le cas échéant aux élections visées à l'article L. 2122-6, au moins 30 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations reconnues représentatives à ce niveau, quel que soit le nombre de votants, et à l'absence d'opposition d'une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés en faveur des mêmes organisations à ces mêmes élections, quel que soit le nombre de votants.* » Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2232-9 de ce code : « *I.- Une commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation est mise en place par accord ou convention dans chaque branche* ».

6. D'autre part, 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, de l'emploi et de la formation professionnelle.* » Aux termes de l'article L. 2261-19 de ce code : « *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. / Cette commission est composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le champ d'application considéré. / (...)* ». Aux termes de l'article L. 2261-25 du même code : « *Le ministre chargé du travail peut exclure de l'extension, après avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective, les clauses qui seraient en contradiction avec des dispositions légales. Il peut également refuser, pour des motifs d'intérêt général, notamment pour atteinte excessive à la libre concurrence ou au regard des objectifs de la politique de l'emploi, l'extension d'un accord collectif. (...)* »

7. En premier lieu, si l'IFEC soutient que l'accord national pour le développement du dialogue social et du paritarisme dans le secteur des professions libérales, dans sa rédaction résultant de l'avenant du 17 juillet 2023 l'ayant révisé, n'est ni une convention de branche ni un accord interprofessionnel et pas davantage un accord professionnel dès lors qu'il couvre plusieurs professions, cet accord est au nombre des accords collectifs visés par l'article L. 2261-15 du code du travail. Par suite, le ministre chargé du travail n'a pas méconnu les dispositions des articles L. 2261-15 et L. 2261-19 du code du travail citées au point 6, en procédant à son extension.

8. En deuxième lieu, l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale. Il s'ensuit que l'IFEC ne peut utilement exciper, à l'appui de ses conclusions dirigées contre les arrêtés attaqués, de l'illégalité de l'arrêté du 7 octobre 2022 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans le périmètre utile à la négociation des professions libérales, dès lors que cet arrêté ne constitue pas la base légale des arrêtés qu'il attaque, lesquels n'ont pas davantage été pris pour son application.

9. En troisième lieu, si les dispositions de l'article L. 2232-9 du code du travail citées au point 5 se bornent à mentionner la commission paritaire susceptible d'être instituée au niveau d'une branche, les dispositions de l'article L. 2261-19 du même code citées au point 6 doivent néanmoins être interprétées comme disposant que tout accord collectif mentionné à l'article L. 2261-15 du code du travail doit avoir été négocié par l'ensemble des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés représentatives dans son champ d'application pour pouvoir être étendu. Il ressort des pièces du dossier qu'en vertu de l'article 1^{er} de l'accord du 28 septembre 2012 dans sa rédaction résultant de l'avenant du 17 juillet 2023, 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 interbranches, la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés dans ce champ d'application doit être appréciée au niveau global de celui-ci.

10. Il ressort des pièces du dossier que, dans le périmètre correspondant au champ d'application mentionné au point 9, l'UNAPL et la CNPL ont été reconnues comme seules organisations professionnelles d'employeurs représentatives par l'arrêté du 7 octobre 2022 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans le périmètre utile à la négociation des professions libérales. Il résulte de ce qui a été dit au point 9 que l'IFEC n'est pas fondé à soutenir que la circonstance que l'UNAPL et la CNPL ne sont pas représentatives au niveau national et interprofessionnel entacherait d'illégalité les arrêtés attaqués. Il s'en déduit également que la circonstance que l'IFEC, dont le poids parmi les organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans la branche des cabinets d'experts-comptables et de commissaires aux comptes est de 63,85% selon l'arrêté du 8 novembre 2021 fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans la branche des cabinets d'experts-comptables et de commissaires aux comptes (IDCC n° 0787) et des associations de gestion et de comptabilité (IDCC n° 3160), ne soit adhérent à aucune de ces deux organisations et n'ait pas été convié aux négociations est sans incidence sur la légalité des arrêtés attaqués en ce qu'ils étendent l'accord du 28 septembre 2012 dans sa rédaction résultant de l'avenant du 17 juillet 2023.

11. En dernier lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 2261-25 du code du travail citées au point 5 que le ministre chargé du travail, saisi d'une demande tendant à ce qu'il étende un accord collectif, doit s'assurer que cet accord ne comporte pas de clauses qui seraient contraires aux textes législatifs et réglementaires ou qui ne répondraient pas à la situation de la branche ou des branches dans le champ d'application de l'accord. Dans le cas où l'accord satisfait à ces exigences, le ministre n'est pas pour autant tenu de procéder à l'extension qui lui est demandée. Le premier alinéa de cet article lui attribue à cet égard un pouvoir d'appréciation lui permettant de refuser cette extension, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, pour des motifs d'intérêt général.

12. L'IFEC doit être regardé, en ce qu'il soutient que les arrêtés des 8 et 26 décembre 2023 étendent un avenant dépourvu de « nécessité sociale », comme soulevant un moyen tiré de l'existence d'un motif d'intérêt général s'opposant à l'extension par le ministre chargé du travail de l'avenant du 17 juillet 2023. Toutefois, si l'IFEC fait valoir, d'une part, que la conclusion d'accords collectifs au niveau du secteur des professions libérales est susceptible de conduire à une superposition de dispositifs analogues, tels ceux permettant le financement du dialogue social, issus de ces accords et des accords conclus au niveau de chaque branche et, par suite, de créer une insécurité juridique pour les entreprises, et d'autre part, que l'accord du 28 septembre 2012 dans sa rédaction résultant de l'avenant du 17 juillet 2023 impose aux cabinets d'experts-comptables une cotisation supplémentaire pour financer le dialogue social représentant une charge financière susceptible de compromettre leur compétitivité, il ne ressort pas des pièces du dossier, alors d'ailleurs que le niveau de la cotisation créée pour financer le dialogue social au niveau du secteur des professions libérales ne représente que 0,04% de la masse annuelle salariale brute, que le ministre chargé du travail ait commis une erreur d'appréciation en retenant qu'aucun motif d'intérêt général ne s'opposait à l'extension de l'avenant.

13. Il résulte de ce tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir soulevée par la CFDT, l'IFEC n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés des 8 et 26 décembre 2023.

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

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par l'UNAPL, la CNPL, la CGT, la CGT-FO, l'UNSA, la CFTC, la CFDT et la CFE-CGC au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise au même titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'Institut français des experts comptables et des commissaires aux comptes est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'UNAPL, la CNPL, la CGT, la CGT-FO, l'UNSA, la CFTC, la CFDT et à la CFE-CGC au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'Institut français des experts comptables et des commissaires aux comptes, à l'Union nationale des professions libérales, à la Chambre 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, à la Confédération française de l'encadrement, confédération générale des cadres et à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles.

Délibéré à l'issue de la séance du 31 mars 2025 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes et Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Edouard Geffray, Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, M. Raphaël Chambon, Mme Catherine Fischer-Hirtz et M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d'Etat ; M. Hugo Bevort, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 6 mai 2025.

Le président :
Signé : M. Christophe Chantepy

Le rapporteur :
Signé : M. Hugo Bevort

Le secrétaire :
Signé : Mme Laureen Le Bras

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :