7 avril 2020

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

EPIDEMIE COVID-19

Réunion à distance des instances de dialogue social

Pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois, le Gouvernement souhaite que les instances de dialogue social dans la fonction publique puissent continuer, au quotidien et dans des délais raisonnables, à exercer leurs attributions, notamment à être informées et à examiner les projets de textes, et que les employeurs publics maintiennent un dialogue social de qualité avec les représentants du personnel de la fonction publique.

C'est pourquoi l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire[1] a rendu applicables les modalités de l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial à ces instances. Dès lors, les dispositions du décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial pris pour son application sont également applicables, sans préjudice des règles de droit commun relatives aux compétences et au fonctionnement des instances.

Désormais, pendant la période précitée et seulement pendant cette période, « *toute instance de représentation des personnels, quel que soit son statut* » peut être réunie à distance à l'initiative de la personne qui préside l'instance, selon trois modalités : par conférence téléphonique, par conférence audiovisuelle ou par procédure écrite dématérialisée. Ces modalités permettent d'informer les membres de ces instances et de recueillir leurs avis sur des questions et des projets de textes au titre de leurs compétences. La DGAFP recommande toutefois de privilégier, dans la mesure du possible, le recours aux conférences téléphoniques ou audiovisuelles durant la période.

La présente fiche détaille les éléments nouveaux qu'apporte l'ordonnance du 27 mars 2020, précise la manière dont ils s'appliquent à l'ensemble des instances de dialogue social, et donne quelques recommandations, en particulier pour la procédure écrite dématérialisée.

I) Champ d'application des nouvelles dispositions en matière de réunion à distance des instances de dialogue social, prises dans le contexte d'état d'urgence sanitaire

Sont concernés, en tant qu'instances du dialogue social dans la fonction publique :

- les **instances supérieures** (notamment CCFP, CSPFE, CSFPT, CSFPH, CSPM),
- les **comités techniques** (CT),
- les **comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail** (CHSCT),
- les **commissions administratives paritaires** (CAP),
- les **commissions consultatives paritaires** (CCP)
- et toutes les **autres instances de dialogue social** pour les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, les autorités administratives indépendantes et les autorités administratives publiques, que leur public soit ou non intégralement composé d'agents publics (par exemple, les comités d'agence pour les agences régionales de santé[2] ou le comité unique de l'établissement public de la Caisse des dépôts et consignations)[3].

[1] Le Gouvernement a été habilité à recourir à cette ordonnance pour adapter les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées, le recours à la visioconférence ou à la conférence téléphonique par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

[2] L'article 5 de l'ordonnance précitée reporte les élections des comités d'agence et des conditions de travail des ARS au plus tard le 1er janvier 2021 tout en prolongeant les mandats en cours.

[3] Les mandats des membres des instances qui prendraient fin au cours de cette période sont prorogés jusqu'à la désignation de nouveaux membres et au plus tard jusqu'au 30 juin 2020, sauf si des élections sont nécessaires. En ce cas, la date limite est reportée

Pour les CAP siégeant en **conseil de discipline**, et autres instances examinant des sanctions disciplinaires, il est recommandé , dans toute la mesure du possible, de ne pas convoquer de conseil de discipline durant la période et de reporter la tenue de la réunion après la période précitée[4], afin que la procédure disciplinaire puisse se faire en présentiel.

Les nouvelles facultés **d'organisation des réunions, ouvertes par l'ordonnance, ne constituent** pas des dispositions pérennes et s'appliquent uniquement pour la période précitée. En revanche, en dehors de cette période, seules les réunions des CT et des CHSCT peuvent être organisées par visioconférence, en vertu des articles 42 du décret n°2011-184 (CT) et 67 du décret n°82-453 (CHSCT).

II) L'ordonnance du 27 mars 2020 permet de réunir à distance les instances de dialogue social selon trois modalités

La lecture combinée des deux ordonnances précitées de 2020 et 2014 permet aux administrations, aux collectivités territoriales et à leurs établissements de recourir, durant la période, aux **trois modalités de réunion à distance** (conférence téléphonique, visioconférence, procédure écrite dématérialisée) des instances de dialogue social de la fonction publique visées au I pour s'assurer, d'une part, du **maintien d'un dialogue avec les représentants du personnel** et, d'autre part, du **recueil des avis nécessaires sur des projets de textes ou d'avis** que ces instances auraient à examiner durant la période au titre d'une consultation préalable obligatoire. La DGAFP recommande toutefois de **privilégier,** dans la mesure du possible, **le recours aux conférences téléphoniques ou audiovisuelles**, la procédure de dématérialisation par écrit pouvant être lourde à manier.

Ces trois modalités sont mises en œuvre conformément aux **dispositions du décret du 26 décembre 2014 précité** et **sans préjudice des règles de droit commun** relatives aux compétences et au fonctionnement des instances qui s'appliquent pour la poursuite, durant la période précitée, du dialogue social dans la fonction publique.

En application de l'article 13 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020[5], sont toutefois exclus de ces consultations préalables obligatoires **les projets de textes ayant directement pour objet de prévenir les conséquences de la propagation du Covid-19 ou de répondre à des situations résultant de l'état d'urgence sanitaire**. Les consultations du Conseil d'Etat et des autorités saisies pour avis conforme sont en revanche maintenues.

1) L'administration ou la collectivité territoriale auprès de laquelle est placée l'instance de dialogue social peut établir, lors de la première réunion à distance, un premier compte rendu écrit visant à préciser les modalités de la réunion à distance

Il est recommandé lors de la première réunion de l'instance à distance, de **présenter la ou les modalités pratiques de fonctionnement de la réunion à distance** selon qu'elle est menée par audio ou visio-conférence ou par procédure dématérialisée et d'en rendre compte par écrit.

Un **compte rendu écrit** peut en outre fixer, après débat au sein de l'instance, les **modalités d'enregistrement et de conservation des débats ou des échanges** ainsi que les modalités selon lesquelles des **tiers** peuvent être entendus[6].

---

du 30 juin 2020 au 31 octobre 2020. Le cas échéant un décret peut rendre compatible la durée des mandats des membres avec les règles de renouvellement partiel ou total des instances.

[4] Lorsque l'instance est saisie dans le cadre d'une procédure de sanction, la réunion ne peut pas être organisée selon les modalités de la procédure écrite dématérialisée (article 5 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 précitée).

[5] Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

[6] Article 2 de l'ordonnance du 27 mars 2020 précitée

2) Les membres de l'instance doivent être identifiés et les débats rester confidentiels vis-à-vis des tiers

Les membres de l'instance sont précisément **informés des modalités techniques leur permettant de participer à la réunion.**

La validité des réunions organisées, selon la ou les modalités de réunion à distance, est subordonnée à la mise en œuvre d'un **dispositif permettant l'identification des participants**[7]. L'administration doit s'assurer au préalable que l'ensemble des membres a accès à des moyens techniques permettant leur participation effective pendant la durée de la réunion.

En cas **d'incident technique**, la réunion et la procédure de vote peuvent être reprises ou poursuivies dans les mêmes conditions.

Pour rappel, les règles de **discrétion professionnelle et de secret professionnel** s'appliquent aux membres des instances, y compris lorsqu'elles sont réunies à distance.

3) Les règles de quorum de droit commun s'appliquent

Les instances de dialogue social ne siègent valablement que **si la moitié au moins de représentants du personnel est présente à l'ouverture de la réunion**, avec les nécessaires adaptations requises selon que la réunion est organisée en conférence téléphonique/visioconférence ou par la procédure écrite dématérialisée (voir infra).

Lorsque le quorum n'est pas atteint, une **nouvelle réunion** doit donc se tenir.

Il est à noter que dans l'hypothèse d'une **composition incomplète d'une instance**, faisant suite par exemple à la fin d'un mandat d'un représentant du personnel et à l'impossibilité de procéder à son renouvellement, et de l'adoption de projets de textes ou l'information sur des **mesures ayant un caractère d'urgence**, une instance de concertation pourrait siéger valablement sans que les **règles de quorum ne soient applicables**, conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 27 mars 2020[8].

III) Précisions et recommandations sur les modalités et la procédure des conférences téléphoniques et audiovisuelles

Pour les **conférences téléphoniques et audiovisuelles**, il est recommandé que le président de la séance puisse **s'assurer de la présence des seules personnes habilitées** à l'être et veiller également à ce que chaque membre siégeant avec voix délibérative **puisse participer effectivement aux débats**. Le système doit ainsi retransmettre au président les signes d'un membre demandant la parole. Il doit aussi s'assurer de la diffusion simultanée, à chacune des personnes participant ou assistant à la réunion, des propos tenus par l'une d'entre elles.

En début de séance et pour s'assurer que le **quorum** est atteint, notamment dans le cadre d'une conférence téléphonique, le **président procède à l'appel des représentants du personnel ayant voix délibérative**. En cas **d'absence de quorum** constatée, une **nouvelle convocation** est envoyée dans le délai imparti par les textes régissant le fonctionnement des instances pour procéder à une nouvelle conférence.

IV) Précisions et recommandations sur la procédure écrite dématérialisée

[7] Article 4 de l'ordonnance du 6 novembre 2014

[8] L'article 3 de l'ordonnance du 27 mars 2020 prévoit également des dispositions spécifiques en cas d'urgence pour les instances de dialogue social des établissements publics, des groupements d'intérêt public et de certains autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Pour la procédure écrite dématérialisée utilisable dans le cadre de consultations préalables obligatoires sur des projets de textes ou avis à recueillir, les **délais prévus** par les décrets régissant le fonctionnement des instances supérieures de concertation, notamment les délais de convocation, **s'appliquent même s'ils doivent être parfois adaptés.**

Les délais supplémentaires proposés pour mettre en œuvre la procédure écrite dématérialisée constituent des recommandations. Celles-ci permettent de tenir une réunion dans des délais raisonnables.

1) Dispositions communes applicables

En application de **l'article 3 du décret du 26 décembre 2014**, le président informe les membres de l'instance, par voie électronique, de la **tenue de la réunion, de la date et de l'heure** de son **début** ainsi que de la date et de l'heure à laquelle interviendra au plus tôt sa **clôture**.

La séance est ouverte par un message du président à l'ensemble des membres de l'instance, qui rappelle la date et l'heure limite pour la présentation des contributions. A tout moment, le président peut décider de prolonger la durée de la réunion. Il en informe les membres y participant (**article 4** du décret du 26 décembre 2014).

Les débats sont clos par un message du président, qui ne peut intervenir avant l'heure limite fixée pour la clôture de la réunion. Le président adresse immédiatement un **message indiquant l'ouverture des opérations de vote**, qui précise la durée pendant laquelle les membres de l'instance participants peuvent voter. Au terme du délai fixé pour l'expression des votes, **le président en adresse les résultats à l'ensemble des membres de l'instance** (**article 5** du décret du 26 décembre 2014).

Conformément à **l'article R133-7 du code des relations entre le public et l'administration** également pris en application de l'ordonnance du 6 novembre 2014, chaque membre peut demander que son **opinion**, telle qu'il l'aura exprimée par voie électronique, soit **jointe au procès-verbal** de la réunion organisée par cette procédure écrite.

Le procès-verbal de la réunion rend compte de l'ensemble des votes exprimés et précise le **sens de l'avi**s qui en résulte. Il comporte, en annexe, le projet soumis à l'instance ainsi que les opinions demandées par ses membres. Il est communiqué par voie électronique à l'ensemble des membres de l'instance.

Seuls les **tiers invités** à être entendus peuvent être destinataires des messages envoyés par les membres de l'instance dans le cadre de la réunion.

2) Recommandations en matière de délais et de déroulement de la procédure pour les consultations pour avis des instances de concertation (instances supérieures, CT et CHSCT)

- ***Pour les instances supérieures***

Les représentants du personnel sont **convoqués** par courriel par l'administration auprès de laquelle est placée l'instance (secrétariat de l'instance) à une date qui vaut la **date d'ouverture de la procédure écrite** dématérialisée, dans un **délai d'au moins quinze jours**[9]. Ce délai peut être **ramené à huit jours en cas d'urgence**. L'ordre du jour et les documents associés sont envoyés aux représentants du personnel par messagerie à cette occasion.

[9] Quatorze jours au moins pour le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), sauf demande du ministre (dix jours)

Quatre jours au plus tard avant la date d'ouverture de cette procédure, les organisations syndicales présentent leurs **amendements** en les envoyant par courriel à l'administration. Ce délai peut être ramené à **deux jours,** en cas d'urgence.

Le projet de texte intégrant l'ensemble des amendements des organisations syndicales et du Gouvernement est **diffusé aux représentants du personnel et aux employeurs** avant l'ouverture de la procédure écrite dématérialisée.

A la date d'ouverture de la procédure écrite dématérialisée, il est recommandé de **laisser aux membres de l'instance** (représentants du personnel, employeurs territoriaux et hospitaliers) un délai de **deux jours** pour indiquer le **sens prévisionnel de leur vote** sur chaque amendement, accompagné le cas échéant de quelques explications. Chaque organisation syndicale et employeur transmettent ces informations au secrétariat de l'instance.

Il est proposé que le jour suivant, le Gouvernement transmette aux membres de l'instance un **document synthétique** indiquant les amendements qu'il accepte, les propositions de sous-amendements éventuels ainsi que le sens prévisionnel des votes sur chaque amendement des organisations syndicales et des employeurs territoriaux et hospitaliers le cas échéant.

Les membres de l'instance disposeraient enfin **d'un jour** pour indiquer leur **vote définitif** sur chaque amendement ainsi que sur le texte. **L'administration circularise enfin le résultat définitif** à l'ensemble des membres. En cas de **vote unanime défavorable**, l'instance doit être **reconvoquée**.

Les délais sont décomptés en jours ouvrables. Les principaux délais sont détaillés en annexe.

- ***Pour les CT et CHSCT***

Pour les autres instances, lorsqu'un projet de texte doit être examiné ou un avis recueilli, il est recommandé que chaque administration puisse **définir en amont les modalités pratiques et les délais adaptés**, en prévoyant les **trois mêmes séquences** décrites supra pour les instances supérieures :

- **recueil des positions provisoires** des représentants du personnel ;
- transmission d'un **tableau synthétique** à l'ensemble des membres intégrant les positions de chaque organisation syndicale et de l'administration ;
- **recueil définitif du vote** sur le projet de texte ou de l'avis avec circulation du résultat final.

3) <u>Spécificité relative au quorum</u>

Pour la procédure écrite dématérialisée, il est recommandé que **les organisations syndicales puissent signaler à l'administration les représentants du personnel** qui seraient empêchés ou ne souhaiteraient pas participer à la procédure, **un jour au moins avant la date d'ouverture de la procédure**.

Les échanges et débats tenus en réunion par procédure écrite dématérialisée ne sont valables que **si la moitié au moins des membres de l'instance y ont effectivement participé.** A défaut, l'instance doit être reconvoquée.

4) <u>Spécificité liée aux consultations pour avis des CAP et des instances assimilées</u>

Pour les CAP et toute instance pour laquelle le **secret du vote** est une faculté, celle-ci doit être préservée[10]. Ainsi, les modalités visant le respect de la confidentialité des échanges et du vote, si le

[10] Articles 2 et 3 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 précitée

secret du vote est demandé, doivent être fixées dès les premiers débats. Elles peuvent se traduire par tout échange d'écrits par voie électronique en ligne ou par messagerie.

V) L'administration ou la collectivité territoriale devra dans tous les cas apporter la preuve de l'impossibilité de consulter les instances à distance

1) Les consultations des instances doivent être poursuivies dans toute la mesure du possible

En cas de modifications d'un projet de texte posant des **questions nouvelles** dans le champ de compétence des instances, le CT et, par analogie, toute instance de dialogue social doivent être consultés[11]. Toutefois, seules des modifications ayant un impact direct et significatif requièrent sa consultation, et non des modifications à la marge[12].

Inversement, une **information** du CT, et par analogie de toute instance de dialogue social, ne peut se substituer à une consultation de cette instance[13].

2) L'administration ou la collectivité territoriale doit prouver qu'elle a mis en œuvre toute diligence permettant la consultation d'une instance, notamment à distance

De manière constante, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a **pas de formalité impossible** tant que l'administration ou la collectivité territoriale n'apporte pas la preuve de la mise en œuvre de toutes les diligences nécessaires à la tenue et à la consultation d'une instance de dialogue social[14].

L'administration ou la collectivité territoriale devra ainsi être en mesure de **démontrer qu'elle a engagé toutes les diligences** pour assurer la tenue de l'instance, afin que l'avis de l'instance puisse être réputé avoir été rendu en l'absence de consultation sans risque d'annulation contentieuse pour défaut de consultation préalable obligatoire.

Alors que la consultation du CT ou de l'instance qui en tient lieu constitue en principe une **formalité substantielle** obligatoire, rappelée en particulier par l'arrêt Danthony (CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033), le Conseil d'Etat a admis dans une décision du 19 novembre 2013 (CE, 19 nov. 2013, n° 353691) que **l'urgence constatée, liée à la nécessité d'assurer la continuité du service public, permet de ne pas respecter cette formalité substantielle.**

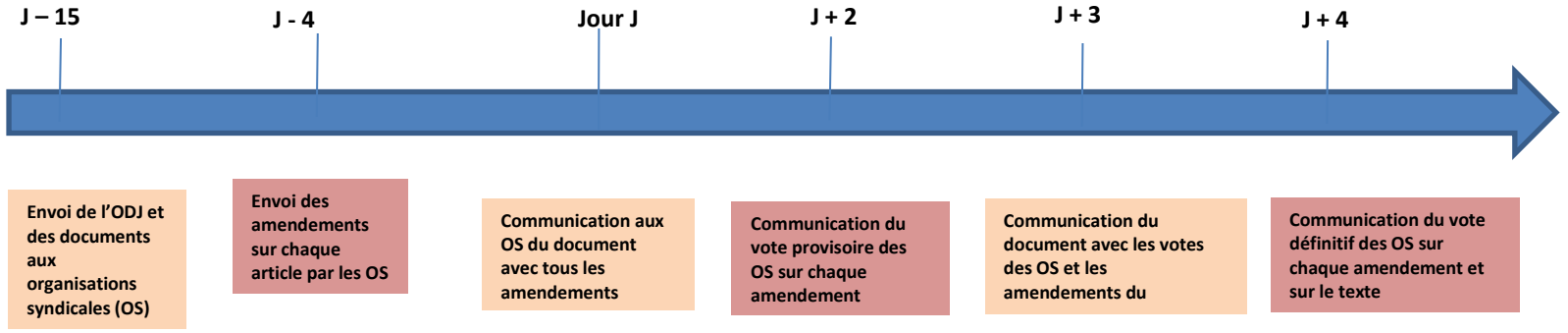
Toutefois, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures prévues par l'ordonnance du 27 mars 2020 ouvrent de **nouvelles modalités possibles de consultations, notamment via la procédure écrite dématérialisée tant et si bien que la formalité impossible ne devrait pas devoir être invoquée.**

---

[11] CE, 7e chambre, 30 janvier 2017, n° 395291
[12] CE, 6 novembre 2019, n°422207
[13] CE, 1er juin 2018, n°391518
[14] L'absence inopinée d'un membre d'une commission ne constitue pas une formalité impossible quand les dispositions réglementaires s'opposent à ce qu'une liste d'aptitude soit arrêtée par une commission composée d'une seule personne (CE, 11 mars 1981, OPHLM Arcueil-Gentilly, n° 12924). L'absence du quorum n'est pas un motif suffisant pour que la consultation de l'instance constitue une formalité impossible, tant que le ministère n'apporte pas la preuve qu'une nouvelle convocation était impossible (CE, 13 janvier 2010, n° 305944). Une commune ne saurait se prévaloir ni de ce qu'une CAP aurait été inadaptée, ni de difficultés matérielles liées à sa mise en place, pour soutenir que la consultation d'une CAP revêtait le caractère d'une formalité impossible dès lors qu'elle n'a pas pris les mesures pour mettre en place de cette commission (CE, 3 / 5 SSR, du 8 janvier 1997, Commune d'Ivry-sur-Seine, n° 130187). A l'inverse, dans une décision rendue le 28 février 2020, l'absence de mise en place d'une CCP pour les personnels des menses épiscopales constituait une formalité impossible dès lors que le Conseil d'Etat n'avait pas clarifié, dans le cadre d'un contentieux pendant, le régime applicable à ces personnels 2020 (CE 2° et 7° ch.-r., n° 428441).

ANNEXE: délais relatifs à la procédure écrite dématérialisée

Procédure écrite dématérialisée



Procédure écrite dématérialisée en cas d'urgence

