



INFORMATION relative à l'avis de l'avocat général

Dans les pourvois et requêtes dont est saisie la Cour de cassation, l'avocat général rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la Cour sur la portée de la décision à intervenir.

N° S2421041	
Décision attaquée : 24 octobre 2024 de la cour d'appel de Versailles	

L'union des syndicats professionnels Saveurs Commerce C/ Le syndicat Synadis bio	
Sylvaine Laulom, avocate générale	AVIS de l'avocat général

Le pourvoi soulève une question inédite relative à la gestion par les organisations syndicales et professionnelles des fonds perçus au titre du financement du paritarisme (articles L. 2135-9 du code du travail et suivants).

Une organisation patronale bénéficiaire de financement au titre du fonds paritaire du dialogue social peut-elle conclure un accord avec une de ses organisations membres prévoyant le reversement des cotisations attribuées par ce fonds, à proportion du nombre d'adhérents du bénéficiaire et non au regard de sa participation propre aux missions d'intérêt général paritaire? Cette clause est-elle contraire aux dispositions d'ordre public des articles L. 2135-9, L. 2135-11 (dans sa version issue de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015, applicable en la cause), L. 2135-12, L. 2135-13 (ces deux textes dans leur version applicable en la cause, issue de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014) du code du travail, ensemble l'article 6 du code civil, (1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} branches) ?

Subsidiairement, cette clause n'est-elle pas illicite car contraire aux dispositions de l'accord de branche paritaire sur le développement du paritarisme du 13 septembre 2000 (4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} branches) ?

Au regard du caractère inédit de la question soulevée par le pourvoi, il a été décidé de consulter la direction générale du travail (DGT).

Avant de statuer sur le pourvoi, la chambre sociale a souhaité entendre les organisations syndicales et professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, en application des articles L. 431-3-1 du code de l'organisation judiciaire et de l'article 1015-2 du code de procédure civile. L'audience amicus curiae s'est tenue le 1^{er} avril 2026 et les organisations syndicales et patronales ont été invitées à présenter leurs observations.

Plan :

1. Le financement du dialogue social: le fonds paritaire du dialogue social
 - 1.1. L'origine
 - 1.2. Les ressources
 - 1.3. Les bénéficiaires
 - 1.4. Les missions
 - 1.5. Le contrôle et les sanctions
 - 1.6. Une première appréciation du fonctionnement de l'AGFPN par la Cour des comptes
2. La consultation de la direction générale du travail
3. L'audience amicus curiae du 1^{er} avril 2026
4. Le pourvoi
 - 4.1. Les faits et la procédure
 - 4.2. La possibilité du reversement (première branche)
 - 4.3. La licéité de la clause de reversement et de la convention (2^{ème} et 3^{ème} branches)
 - 4.4. La licéité de la clause au regard de l'accord de branche du 13 septembre 2000 relatif au développement du paritarisme(4^{ème} , 5^{ème} et 6^{ème} branches)
5. Conclusion: rejet du pourvoi

1. Le financement du dialogue social : le fonds paritaire du dialogue social

1.1. L'origine

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a profondément modifié le financement des organisations syndicales et patronales¹. Auparavant, celles-ci étaient financées par trois catégories de ressources: leurs ressources propres, principalement issues des cotisations de leurs adhérents; les ressources issues de subventions publiques et les ressources provenant du "paritarisme", c'est-à-dire de la gestion paritaire d'organismes en charge de politiques d'intérêt général (formation professionnelle, assurance chômage, retraites complémentaires, etc).

L'opacité et le manque de transparence de cette dernière source de financement étaient dénoncés alors même que le critère de transparence financière devenait un critère de la

représentativité syndicale et que les organisations syndicales et patronales étaient soumises à de nouvelles obligations comptables. La loi de 2014, dans son volet “démocratie sociale”, entend donc réformer ces financements “ *pour pallier aux fragilités qu’ils véhiculent* ”, car ils sont :

“ - *éclatés entre les différents organismes paritaires, ils n’offrent pas de garanties quant à une transparence globale des sources de financement des organisations ;*

– *rattachés directement aux ressources des organismes paritaires, ils présentent le risque d’une confusion entre la politique menée par l’organisme et l’incidence de celle-ci sur les finances des organisations ;*

– *cloisonnés à raison de leur origine, ils ne permettent pas une prise en charge satisfaisante des missions d’intérêt général accomplies par les organisations au titre de leur participation à la construction des politiques publiques dépassant la sphère du paritarisme de gestion ”* ².

La réforme répond aux vœux formulés par les organisations syndicales représentatives signataires de la position commune du 9 avril 2008:” *Pour ce qui concerne les subventions relevant du paritarisme, il convient de fixer, au niveau national interprofessionnel, les principes que doivent respecter les conseils d’administration des différentes instances concernées pour l’attribution desdites subventions*”. “*Il y a lieu à cet effet de préciser les fondements juridiques de ces dotations, de renforcer le lien avec leur objet et d’en préciser le formalisme afin de rendre toute sa transparence à ce mode de financement*” ³.

L’objectif de la loi est de “ *poser les bases d’un nouveau dispositif de financement des organisations syndicales et patronales, qui clarifie, simplifie et consolide les ressources de ces organisations liées à la conception et à la gestion d’un certain nombre de politiques, soit directement par les partenaires sociaux eux-mêmes, soit en association forte avec la puissance publique. Le financement de leur contribution à ces missions d’intérêt général reposera désormais sur des bases claires et transparentes, reconnaissant le rôle du dialogue social et son nécessaire accompagnement financier, en complément du socle qui doivent constituer les adhésions et les cotisations* ”.

Le nouveau système de financement est défini aux articles L. 2135-9 et suivants du code du travail. Il repose sur un fonds paritaire, mis en place par un accord interprofessionnel, soumis à agrément ministériel, le fonds paritaire du dialogue social, géré depuis 2015 par l’association de gestion du fonds paritaire national (AGFPN), chargé, selon les termes du législateur, d’une mission de service public, qui est de contribuer au financement du dialogue social ⁴.

Le fonds paritaire du dialogue social a essentiellement une fonction de centralisation et de redistribution des ressources qui lui sont affectées et une grande autonomie est reconnue aux partenaires sociaux, à tous les niveaux, dans les limites posées par le législateur, qui a défini les ressources du fond, les bénéficiaires, les missions auxquelles les financements doivent être affectés ainsi qu’un système de contrôle et de sanctions.

A ce financement légal du paritarisme peut s’ajouter un financement conventionnel, des accords de branche étendus pouvant également organiser un financement du paritarisme à leur niveau.

1.2. Les ressources

Les ressources du fonds paritaire du dialogue social sont constituées principalement par une contribution des employeurs de droit privé, assise sur la masse salariale ⁵. D'autres sources de financement du fonds sont également envisagées, notamment les subventions de l'Etat. Ce n'est pas sans conséquence, car chaque source de financement se voit attribuer une ou plusieurs catégories de dépenses ⁶.

Ainsi, selon l'article L. 2135-10, I, du code du travail (dans sa version applicable ici),

“ I. - Les ressources du fonds paritaire sont constituées par :

*1 ° **Une contribution des employeurs** mentionnés à l'article L. 2111-1 du présent code, assise sur les rémunérations versées aux salariés mentionnés au même article et comprises dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 741-10 du code rural et de la pêche maritime, dont le taux est fixé par un accord conclu entre les organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau national et interprofessionnel et agréé par le ministre chargé du travail ou, à défaut d'un tel accord ou de son agrément, par décret. Ce taux ne peut être ni supérieur à 0,02 % ni inférieur à 0,014 % ;*

*2 ° Le cas échéant, **une participation volontaire d'organismes à vocation nationale dont le champ d'intervention dépasse le cadre d'une ou de plusieurs branches professionnelles**, gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs. La liste des organismes pouvant verser une participation au fonds est fixée par l'accord mentionné au 1 ° ou, à défaut d'accord ou de son agrément, par décret ;*

*3 ° **Une subvention de l'Etat ;***

*4 ° Le cas échéant, **toute autre ressource prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, par accord conclu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou par accord de branche étendu**”.*

1.3. Les bénéficiaires

L'article L. 2135-12 détermine les catégories d'organisations bénéficiaires des crédits du fonds et la clef de répartition des crédits pour chaque catégorie. Il s'agit principalement des organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel et des branches professionnelles. Selon le dernier rapport d'activité de l'AGFPN ⁷, cela représente un total de 429 organisations éligibles aux crédits du fonds. En 2022, 378 organisations en ont effectivement bénéficié.

La clef de répartition des crédits dépend de la qualité des organisations, syndicales ou patronales, et de leur niveau d'organisation ⁸. Ainsi, au niveau national et interprofessionnel, le Fonds répartit ces crédits à parts égales entre les organisations syndicales de salariés (OS) et les organisations professionnelles d'employeurs (OP) (art. R. 2135-28, 1 ° du code du travail). Concrètement, la moitié est attribuée aux OS, l'autre moitié aux OP. Les OS et OP éligibles à cette enveloppe sont celles qui ont été reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel lors des mesures d'audience. Pour les OS représentatives au niveau national et interprofessionnel, les crédits attribués sont répartis de manière uniforme entre chacune d'entre elles, soit 1/5e pour chacune de ces 5

organisations. Pour les OP représentatives au niveau national et interprofessionnel, les crédits attribués sont répartis entre elles proportionnellement à leur poids de financement. Ce poids est calculé par le ministère du Travail, sur la base des critères d'audience des organisations concernées. Pour déterminer ce poids de financement, le ministère du Travail prend en compte deux critères, chacun à hauteur de 50 % : d'une part, le nombre des entreprises adhérentes à des organisations professionnelles d'employeurs représentatives qui emploient au moins un salarié et, d'autre part, le nombre de salariés employés par ces mêmes entreprises (art. L. 2135-13-1 du code du travail).

Au niveau des branches professionnelles, un calcul complexe intervient pour déterminer la dotation de chaque branche. Cette dotation de branche est ensuite répartie pour moitié aux organisations syndicales de salariés et pour moitié aux organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives dans les branches concernées. La partie de la dotation de branche (IDCC) dévolue aux organisations patronales est répartie entre toutes les OP reconnues représentatives dans la branche considérée lors de la mesure d'audience 2021. La répartition se fait proportionnellement à leur poids de financement.

1.4. Les missions

Les missions , qualifiées de missions de service public par le législateur, sont principalement de trois ordres [9](#):

1. La conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement, mission qui nous intéresse ici et qui est financée par la contribution employeur [10](#);

2. La participation des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs à la conception, à la mise en oeuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'Etat, notamment par l'animation et la gestion d'organismes de recherche, la négociation, la consultation et la concertation;

3. La formation économique, sociale, environnementale et syndicale des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales ou des adhérents à une organisation syndicale de salariés amenés à intervenir en faveur des salariés, définie aux articles L. 2145-1 et L. 2145-2, notamment l'indemnisation des salariés bénéficiant de congés de formation, l'animation des activités des salariés exerçant des fonctions syndicales [11](#).

Les missions pouvant être financées, au titre de l'article L. 2135-11, 1° qui nous intéresse ici, ont été définies de manière très générale, pour ne pas dire imprécise, par le législateur puisqu'elles doivent relever de “ *la conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement* ”.

Selon la notice d'information publiée par l'AGFPN en avril 2018, les actions suivantes sont susceptibles d'entrer dans le cadre de la mission n° 1: la participation aux négociations et concertations paritaires, l'accompagnement des organisations, l'animation, la gestion et la coordination de réseaux territoriaux ou nationaux, la participation et l'organisation de diverses instances paritaires, la coordination des différentes branches d'activité, les actions de promotion du paritarisme et du dialogue social, la négociation paritaire, la mise en oeuvre des accords, le suivi des accords et conventions collectives.

Interrogée sur les missions pouvant être financées au titre de l'article L. 2135-11, 1°, la Direction générale du travail renvoie au rapport annuel de l'AGFPN pour des exemples

d'actions menées par les OS et les OP au moyen des crédits perçus dans ce cadre.

Les rapports annuels d'activité de l'AGFPN donnent, en effet, une idée des multiples actions pouvant être financées à ce titre. On observe que le contenu des rapports sur cette question s'enrichit et que l'AGFPN classe aujourd'hui ces actions par catégorie en les assortissant d'exemples.

Selon le dernier rapport annuel publié, les actions engagées par la catégorie d'organisations dont relève "Saveurs Commerce", c'est-à-dire, les organisations professionnelles représentatives exclusivement au niveau des branches, au titre de la mission n° 1, dédiée aux politiques menées paritairement, au moyen de la contribution des employeurs de 0,016 %, ont porté notamment sur :

- Le dialogue social et la négociation collective au niveau de la branche, notamment dans le cadre de la Commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation (CPPNI),
 - Exemples : définition et déploiement de la politique de branche ; négociation et signature des accords de branche et des conventions collectives nationales (ou des avenants) ainsi que le suivi de ces textes [...]
- Les négociations, travaux et actions spécifiquement en lien avec la création, mise en place et/ou désignation des opérateurs de compétences (OPCO), et travaux sur les principes de leur fonctionnement,
 - Exemples : définition des règles d'intervention de l'opérateur de compétences et de la répartition des ressources entre ses interventions [...]
- La conduite de projets ainsi que les travaux et actions afférents à l'emploi, la formation professionnelle et à la certification de qualification professionnelle (CQP), ainsi qu'à la politique de valorisation, prévision et évolution des métiers de la branche,
 - Exemples : égalité professionnelle homme-femme ; point sur les salaires ; Commission paritaire nationale pour l'emploi (CPNE) ; Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) ; Commission paritaire nationale emploi et formation professionnelle (CPNEFP) [...]
- La participation aux instances des organismes paritaires et négociation paritaire,
 - Exemples : négociation annuelle obligatoire (NAO) ; accord sur la durée minimale d'une période de travail ; accord signé portant sur la formation, qualité de vie et des conditions de travail [...]
- La préparation, l'animation, la participation à des commissions, réunions, groupes de travail paritaires,
 - Exemples : négociation grille des salaires ; égalité de traitement de leurs salariés entre chômage partiel et congés pour garde d'enfants ; commissions « suivi handicap » [...]
- Les interactions et réunions avec les pouvoirs publics, les travaux en lien avec les négociations de niveau national et interprofessionnel, le dialogue social et la négociation collective interbranches,
 - Exemples : commission de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) ; accord de renouvellement des modalités de négociation ; reprise des négociations sur les allocations de fin de carrière (AFC) [...]
- La déclinaison de la politique de la branche auprès des entreprises et les services aux adhérents ; et l'accompagnement juridique des entreprises et des partenaires sociaux suite

aux évolutions législatives, réglementaires et de la jurisprudence,

- Exemples : rédaction des projets et des textes définitifs d'accords ou avenants ; étude juridique relative au régime de prévoyance et au régime de complémentaire santé au sein de la branche de la Sécurité Sociale ; rédaction et proposition au Sénat d'une loi sur l'identification de tous les animaux de compagnie [...] ; lancement d'une série de podcasts dédiée au handicap "en toutes circonstances" ; lancement d'une nouvelle rubrique dédiée au handicap [...] ; généralisation de la formation à tous les managers sur les phénomènes de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes ; [...] ; renouvellement des outils : refonte des fiches métiers.
- L'intervention dans la gestion paritaire de la protection sociale (notamment prévoyance et frais de santé),
 - Exemples : Commission paritaire nationale des conditions de travail, hygiène et de sécurité (CPNCTHS) ; Comité mixte de caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) ;
- Les travaux en lien avec la restructuration des branches professionnelles (rapprochement des branches),
- Les actions et positionnements liés à l'économie, aux politiques industrielles, à l'écologie et au développement durable.
 - Exemples : veille et information de l'article 23 de la Loi « Climat et résilience » relatif à l'objectif de 20 % de surface de vente dédiée au vrac » [...] (cf., rapport p. 26 à 28).

Comme les termes de l'article L. 2135-11, 1° du code du travail le laissent supposer c'est donc tout un panel d'actions qui sont susceptibles de relever de cette catégorie de missions et non pas uniquement les actions qui ont pour objet premier la négociation collective mais toutes les actions qui peuvent contribuer, même indirectement au dialogue social, comme par exemple une meilleure connaissance de la situation économique, sociale, environnementale de la branche ou encore des actions portant sur la déclinaison de la politique de la branche auprès des entreprises et les services aux adhérents .

1.5. Le contrôle et les sanctions

Le législateur a prévu un mécanisme de contrôle et de sanction qui repose sur l'AGFPN à partir des déclarations faites par les bénéficiaires. La loi impose aux organisations syndicales et patronales bénéficiant de financement du fonds paritaire d'établir un rapport annuel écrit détaillant l'utilisation qui a été faite des crédits perçus. Le Règlement financier de l'AGFPN fixe les informations devant figurer dans ce rapport, qui doit être attesté par le commissaire aux comptes de l'organisation, si elle est tenue d'en nommer un, ou par son expert-comptable ¹². Ce rapport est rendu public et transmis au fonds dans les six mois suivant la fin de l'exercice sur lequel porte le rapport ¹³.

Le fonds paritaire rédige également un rapport annuel qui indique l'utilisation des crédits par chaque organisation bénéficiaire pour chaque mission et chaque ressource (article R. 2135-22 du code du travail). Ce rapport annuel est publié sur le site de l'AGFPN (<https://www.agfpn.fr/>).

1.6. Une première appréciation du fonctionnement de l'AGFPN par la Cour des comptes

La Cour des comptes a effectué son premier contrôle de l'AGFPN en 2024, examinant l'organisation mise en place depuis la création de l'Association, le travail de répartition des

montants versés aux organisations attributaires, et les modalités de contrôle de l'utilisation de ces crédits [14](#).

La Cour a constaté que l'objectif de transparence des financements des organisations syndicales et patronales n'est pas encore pleinement atteint. Plusieurs problèmes ont été identifiés par les magistrats financiers, notamment le périmètre flou des trois missions financées par l'AGFPN et les règles de calcul complexes des montants distribués aux organisations attributaires.

Concernant plus particulièrement la mission de contrôle dévolue à l'AGFPN, la Cour des comptes considère que ce contrôle est mal assuré du fait du choix opéré par l'AGFPN: *“ d'un déport de sa mission de contrôle vers les commissaires aux comptes des attributaires. Pour justifier de la bonne utilisation des fonds, les attributaires produisent à l'AGFPN un rapport, accompagné d'une attestation de leurs commissaires aux comptes. Les sanctions à l'égard des attributaires défaillants sont rares. Dans la recherche de transparence financière, ce dispositif demeure un compromis non satisfaisant entre la confiance accordée aux organisations et un contrôle qualité confié à une profession réglementée ”*.

Dans sa réponse, l'AGFPN justifie de son choix et considère que la Cour des comptes a une interprétation de sa mission qui va au-delà des dispositions de la loi et est contraire au principe de la liberté syndicale. Pour l'AGFPN, l'exigence légitime d'un contrôle de l'utilisation des fonds publics doit composer avec le principe constitutionnel de liberté syndicale pour ne pas aboutir à une ingérence abusive allant au-delà des dispositions de la loi. Toujours pour l'AGFPN, la Cour des comptes aurait une interprétation de son rôle qui irait au-delà de la loi. L'AGFPN a mis en place une doctrine (conforme à l'article R.2135-4 du code du travail) qui garantit la transparence, objet de sa mission, en exigeant, pour s'assurer du caractère suffisant des justifications, une attestation en ce sens du commissaire aux comptes de l'organisme concerné. Le droit de regard en opportunité et de contrôle sur l'usage des fonds versés n'est pas prévu par le législateur. L'AGFPN souligne que les mécanismes actuels mis en place volontairement par les partenaires sociaux sur délégation du législateur permettent d'offrir au citoyen un niveau de transparence jamais égalé.

2. La consultation de la direction générale du travail

La Chambre sociale a souhaité consulter la direction générale du travail sur les pratiques des organisations, qu'il s'agisse des organisations syndicales ou patronales, au niveau confédéral et au niveau des branches, quant à l'utilisation des crédits du fonds paritaire du dialogue social et notamment sur les pratiques de reversement des crédits perçus par les OS et les OP à leurs organisations adhérentes.

Consultée, la Direction générale du travail précise les modalités de contrôle et son rôle: *“ Concernant le contrôle de l'utilisation des crédits dans le cas d'un reversement de crédits, l'avis technique rédigé par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) relatif aux attestations établies par les commissaires aux comptes (CAC) sur les rapports portant sur l'utilisation des crédits identifie deux méthodes qui peuvent être utilisées par les CAC pour exercer leur contrôle [15](#).*

Une organisation peut ainsi demander un rapport attesté à chacune de ses organisations adhérentes. Ces rapports sont ensuite utilisés par l'organisation “de tête” et par son CAC afin d'établir son propre rapport remis à l'AGFPN et de le faire attester.

La deuxième méthode consiste pour l'organisation à recueillir les informations auprès de ses organisations adhérentes concernant l'utilisation faite des crédits reversés. Ces remontées d'informations permettent d'établir le rapport remis à l'AGFPN. Le CAC de l'organisation "de tête" s'appuie également sur ces données agréées afin d'établir son attestation".

"Le rôle du commissaire du gouvernement après de l'AGFPN, conformément aux articles L. 2135-15, R. 2135-19 et R. 2135-20 du code du travail, vise essentiellement les délibérations et les décisions prises par le conseil d'administration ou une autre instance ou autorité interne de l'Association. Les dispositions concernées ne permettent ainsi pas d'obtenir des éléments comptables plus précis auprès des organisations syndicales et des organisations patronales bénéficiaires des fonds.

La direction générale du travail ne dispose donc pas d'éléments complémentaires à ceux figurant dans les rapports annuels de l'AGFPN ou dans ceux des organisations bénéficiaires qu'elles lui remettent".

Interrogée sur les missions pouvant être financées au titre de l'article L. 2135-11, 1°, la Direction générale du travail renvoie au rapport annuel de l'AGFPN pour des exemples d'actions menées par les OS et les OP au moyen des crédits perçus dans ce cadre.

3. L'audience amicus curiae du 1^{er} avril 2026

Les organisations syndicales (CFDT, CGT, CFT-FO, CFE-CGC, CFTC) et patronales (Medef, CPME et U2P) étaient invitées à faire part de leurs observations sur les pratiques des organisations syndicales et patronales représentatives, bénéficiaires des crédits du fonds paritaire, en matière de reversement éventuel de ces crédits au profit de leurs organisations adhérentes: fréquence, modalités, critères de répartition et d'affectation des fonds reversés; activités précises financées au titre de la mission prévue par le 1° de l'article L. 2135-11, définie par ce texte comme "la conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement"; éventuelle conditionnalité des fonds reversés au financement d'activités précises relevant de cette mission; nature et modalités du contrôle de la destination des fonds reversés à leurs membres.

A titre préliminaire, la CFDT a souhaité rappeler des éléments d'ordre général et situer le contexte dans lequel s'inscrivent les pratiques syndicales au regard notamment des critiques qui ont été faites par la Cour des comptes. Les autres organisations syndicales ont pleinement souscrit à ces propos lumineux.

De la liberté syndicale découle une autonomie et une liberté d'organisation qui doit s'appliquer en matière de reversement des crédits au sein des organisations bénéficiant de l'AGFPN. Les organisations syndicales doivent donc être libres de reverser, selon leurs règles internes, les crédits alloués par le fonds paritaire. Ce principe de liberté est limité par un mécanisme financier: un contrôle de l'utilisation des sommes effectué a posteriori et détaillé au sein d'un rapport annuel.

Si des différences apparaissent entre les confédérations dans le détail des reversements, il faut souligner une très grande similarité dans l'organisation générale, au niveau confédéral, de la gestion des fonds reçus de l'AGFPN. Ceux-ci sont très largement reversés aux organisations adhérentes des confédérations avec lesquelles des conventions sont établies, souvent selon des modèles pré-établis. Le calendrier des reversements aux organisations adhérentes suit en principe les versements effectués par l'AGFPN.

Des critères de répartition entre les différentes organisations adhérentes sont souvent définis et formalisés au niveau confédéral. Ils varient selon les confédérations et selon leurs organisations territoriale et professionnelle. Par exemple, le montant des crédits reversés peut dépendre du nombre de salariés des secteurs couverts, du nombre de conventions collectives nationales et du nombre d'adhérents, du nombre de salariés dans les territoires et du nombre de branches pour les fédérations professionnelles. D'autres critères peuvent être définis.

Les conventions signées avec les organisations adhérentes qui vont bénéficier des versements sont plus ou moins formalisées par les confédérations. Ainsi, les conventions signées peuvent stipuler les montants attribués ainsi que les conditions d'utilisation et de justification.

Concernant les actions pouvant être financées, les organisations syndicales et patronales insistent sur le fait qu'elles doivent nécessairement s'inscrire dans le champ défini par l'article 1^{er} de l'article L. 2135-11, quand bien même les conventions ne le préciseraient pas explicitement. En tout état de cause, les organisations bénéficiaires des versements ne peuvent justifier de dépenses qui n'entreraient pas dans ce champ. Les exemples d'actions sont variés et correspondent aux exemples donnés par les rapports annuels de l'AGFPN.

Les modalités de contrôle des dépenses par les organisations syndicales et patronale confédérales sont similaires et correspondent au schéma défini par le législateur. Toutes les organisations bénéficiaires doivent faire un rapport annuel, certifié par les CAC, (parfois un rapport intermédiaire), attestant de l'utilisation des sommes versées. Le bilan est donc quantitatif, qualitatif et financier. Des sanctions sont prévues en cas de non respect par les organisations bénéficiaires de ces règles comme le remboursement des sommes qui n'auraient pas été dépensées ou encore la suspension des crédits jusqu'à la régularisation de la situation. L'ensemble des confédérations indique que des sanctions n'ont jusqu'à présent jamais été nécessaires, que seuls des retards ont parfois été constatés et que le système fonctionne. Elles soulignent également qu'elles ne pourraient pas elles-mêmes répondre à leurs propres obligations à l'égard de l'AGFPN si elles étaient dans l'incapacité de justifier de l'utilisation conforme des fonds par les organisations auxquelles elles reversent les crédits perçus.

4. Le pourvoi

4.1. Les faits et la procédure

L'union des syndicats professionnels "Saveurs Commerce" (Saveurs Commerce), anciennement l'UNFD, est une organisation patronale nationale professionnelle qui représente les intérêts des commerces de détail des fruits et légumes, épicerie, pain et pâtisserie sans fabrication, commerces d'alimentation spécialisée et produits laitiers. Elle regroupe des organisations patronales représentant les sociétés spécialisées dans le commerce alimentaire de proximité. A ce titre, elle participe au dialogue social au sein de la convention collective nationale du commerce de détail des fruits et légumes, épicerie et produits laitiers du 15 avril 1988, en siégeant au sein de la commission paritaire de négociation.

En tant qu'organisation professionnelle de branche représentative, elle est bénéficiaire du fonds paritaire du dialogue social [16](#).

En 2015, un rapprochement est intervenu avec le syndicat national des distributeurs spécialisés de produits biologiques, diététiques et compléments alimentaires Synadis Bio (Synadis Bio) et le 22 décembre 2015 un protocole d'accord a été conclu fixant les modalités de l'adhésion de Synadis Bio à Saveurs Commerce.

Selon les termes de l'accord, celui-ci doit permettre “ *d’aborder les échéances relatives à la détermination de la représentativité des OP dans les branches dans les meilleures conditions, faire valoir leurs poids au sein de la branche [...]. Pour ce faire, elles décident de mener une stratégie d’alliance qui les lie et les oblige à ne pas mener d’autres rapprochements et/ou alliance sans concertation préalable* ”.

Selon la clause litigieuse, “ dès 2016, l’UNFD s’engage à répartir, au titre du financement du paritarisme, entre les syndicats membres de l’UNFD dont Synadis bio, la part des fonds attribués au titre de la représentation patronale ”.

Dans ce cadre, Synadis Bio s’engageait à constituer une commission de travail chargée d’élaborer des modules de formations spécifiques, à la transmission à l’Union Saveurs Commerce d’informations et de réglementations concernant la distribution des produits biologiques et à l’organisation de formations dans le secteur biologique.

Le 26 mars 2019, Synadis Bio a informé l’Union Saveurs Commerce de sa décision de quitter la fédération.

Saisi le 18 février 2020 par Synadis Bio, le juge des référés du tribunal judiciaire de Paris a enjoint à Saveurs Commerce de communiquer à Synadis bio, sous astreinte, le justificatif annuel du montant des fonds reçus par l’Union au titre du financement du paritarisme pour les années 2016 à 2019 inclus, un justificatif du nombre d’adhérents de chaque organisation patronale composant l’Union et un justificatif du nombre de salariés employés par ces entreprises adhérentes.

Le 18 décembre 2020, l’Union Saveurs Commerce a fait assigner Synadis Bio devant le tribunal judiciaire de Nanterre pour voir annuler la clause de l’accord du 22 décembre 2015 relative à la répartition des fonds attribués au titre du financement du paritarisme.

Par jugement du 10 mars 2023, le tribunal judiciaire de Nanterre a débouté l’Union Saveurs Commerce de l’ensemble de ses demandes. L’arrêt de la cour d’appel de Versailles du 24 octobre 2024 a confirmé le jugement.

Selon le pourvoi, la clause serait nulle en ce qu’elle serait contraire aux dispositions des articles L. 2135-9 et L. 2135-11 à L. 2135-13 du code du travail, qui sont d’ordre public, et de l’article 6 du code civil, disposant qu’on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l’ordre public et les bonnes mœurs (1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} branches) ainsi qu’à l’accord paritaire sur le développement du paritarisme (ADP) du 13 septembre 2000 (4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} branches).

Il convient de souligner en préliminaire qu’est ici invoquée la nullité d’une clause contractuelle par l’une des parties signataires de l’accord en cause .

L’article 1179 du code civil différencie la nullité absolue de la nullité relative. “ *La nullité est absolue lorsque la règle violée a pour objet la sauvegarde de l’intérêt général. Elle est relative lorsque la règle violée a pour seul objet la sauvegarde d’un intérêt privé* ”. Dans le premier cas, “*la nullité absolue peut être demandée par toute personne justifiant d’un*

intérêt, ainsi que le ministère public. Elle ne peut être couverte par la confirmation du contrat ” (article 1180 du code civil). En revanche, “ la nullité relative ne peut être demandée que par la partie que la loi entend protéger. Elle peut être couverte par la confirmation ”.

Il est difficilement contestable que les règles issues de la loi du 5 mars 2014 relatives au financement des organisations syndicales relèvent de la première catégorie, le financement des organisations syndicales et patronales devant contribuer à des missions expressément qualifiées par le législateur de missions “d’intérêt général”. Par ailleurs, l’Etat contribue en partie au financement de ces actions et la loi de 2014 a mis en place un mécanisme de contrôle et de sanction de l’utilisation par les organisations syndicales et patronales de ces fonds.

Saveurs Commerce justifiait donc d’un intérêt agir en nullité de l’accord que l’organisation avait signé.

4.2. La possibilité d’un reversement (1^{er} branche)

La première branche du pourvoi soutient que la clause litigieuse est contraire aux articles L. 2135-9, L. 2135-11, L. 2135-12, L. 2135-13 ensemble l’article 6 du code civil en prévoyant un reversement des crédits reçus de l’AGFPN.

Conformément au principe de liberté syndicale, les organisations syndicales et patronales bénéficiaires sont libres des modalités d’utilisation de ces fonds, dès lors que ceux-ci sont affectées à des dépenses relevant de l’article L. 2135-11 du code du travail .

A ce titre, les organisations sont libres d’associer leurs membres et libres également de “déléguer” l’utilisation de ces fonds à leurs membres. Le choix du législateur a été d’assurer un financement des organisations syndicales et patronales à un niveau centralisé alors même que ce sont les syndicats qui sont les structures de base de la double organisation syndicale : géographiques dans le cadre des unions territoriales et professionnelles dans le cadre des fédérations. Ainsi que le constatait un commentateur de la réforme de 2014, “ la réforme affecte la totalité du produit du nouvel impôt au niveau national interprofessionnel et supprime les prélèvements au deuxième niveau, privant ainsi les fédérations de ce qui représentait souvent la majorité de leurs ressources (...). Il est implicitement admis que les confédérations ventilent (ou non) ces sommes comme bon leur semble entre leurs fédérations”¹⁷.

Comme il ressort de l’audience du 1^{er} avril 2026, les organisations confédérales pratiquent systématiquement un reversement des fonds perçus par l’AGFPN selon des procédures qu’elles définissent et qui passent par la signature de conventions avec leurs adhérents.

Concernant les pratiques de reversement au niveau des branches, il est plus difficile d’en avoir une vision générale, notamment parce que, comme l’indique la direction générale du travail, les conventions signées entre organisations pour assurer leur affiliation ne sont pas publiques. Nul doute cependant que des conventions de reversement constituent une pratique courante.

La première branche du moyen doit donc être écartée : ainsi que l’ont jugé le tribunal judiciaire et la cour d’appel, aucune disposition légale ou réglementaire n’interdit à une organisation professionnelle d’employeurs bénéficiaire de sommes octroyées par l’AGFPN de les répartir entre ses membres.

4.3. La licéité de la clause de reversement et de la convention (2^{ème} et 3^{ème} branche)

La deuxième branche du moyen soutient que, quand bien même la licéité d'un reversement serait admise, la clause serait illicite car ce reversement ne dépend pas de la participation de l'organisation bénéficiaire à des missions d'intérêt général, mais du nombre d'adhérents de cette organisation (2^{ème} branche). Enfin, les fonds versés n'auraient pas été utilisés pour la réalisation des missions d'intérêt général se rattachant aux politiques paritaires (3^{ème} branche).

Ce sont aux organisations syndicales de déterminer selon quelles modalités et selon quelle clef de répartition, elles décident d'opérer les reversements entre leurs membres: il peut s'agir d'une répartition égalitaire entre les membres, le nombre d'adhérents peut être pris en compte, le nombre de salariés ou encore la participation à des organes paritaires, etc. Les pratiques sont diverses et relèvent de la liberté d'organisation syndicale.

La clause selon laquelle “ *dès 2016, l'UNFD [aujourd'hui Saveurs Commerce] s'engage à répartir au titre du financement du paritarisme entre les syndicats membres de l'UNFD dont Synadis bio la part des fonds attribués au titre de la représentative patronale proportionnellement au nombre d'adhérents que chaque syndicat représente* ” est donc licite. Saveurs Commerce était libre de déterminer la clef de répartition des fonds entre ses membres. On peut d'ailleurs remarquer que le critère ici retenu est un critère de répartition couramment utilisé par les organisations patronales et que ce critère est celui qui est pris en compte par le législateur pour déterminer la dotation des organisations patronales bénéficiaires [18](#).

Comme le montrent les pratiques des confédérations syndicales, la convention de reversement ne doit pas nécessairement préciser quelles actions seront financées, quand bien même ces actions devront nécessairement s'inscrire dans le champ de l'article L. 2135-11, 1^o.

Enfin, le pourvoi soutenait que les fonds versés n'auraient pas été utilisés pour la réalisation des missions d'intérêt général se rattachant aux politiques paritaires (3^{ème} branche).

La cour d'appel pouvait-elle conclure que les actions qui avaient été menées par Synadis bio, à savoir la mise en place d'une commission de travail chargée d'élaborer des modules de formations spécifiques et la transmission des informations et réglementations concernant la distribution des produits biologiques entraient dans le champ de l'article L. 2135-11 du code du travail et dans la catégorie de "la conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement" ?

Les missions de l'article L. 2135-11, 1^o ont été définies largement par le législateur. Les rapports annuels de l'AGFPN montrent que tout un panel d'actions sont susceptibles de relever de cette catégorie de missions. Il en découle que peuvent être financées non pas uniquement les actions qui ont pour objet premier la négociation collective mais toutes les actions qui peuvent contribuer, même indirectement au dialogue social, comme par exemple une meilleure connaissance de la situation économique, sociale, environnementale de la branche ou encore des actions portant sur la déclinaison de la politique de la branche auprès des entreprises et les services aux adhérents. Le tribunal judiciaire avait d'ailleurs précisé “ *qu'il ressort des pièces produites par le syndicat patronal Synadis bio que ce dernier avait, durant son adhésion à la fédération Saveurs*

commerce, participé aux activités d'animation de la profession représentée par cette dernière, notamment en lui transmettant des informations et conseils spécifiques au commerce de produit "bio" .

La cour d'appel pouvait donc conclure que ces missions, telles qu'elles étaient définies, entraient dans le champ de la mission 1 ° de l'article L. 2135-11 du code du travail.

Elle le pouvait d'autant plus que le contrôle du juge sur les conventions de reversement, sans être exclu, est nécessairement restreint. La convention de reversement peut ainsi, comme c'est le cas en l'espèce, simplement indiquer une clef de répartition des fonds sans expliciter les actions qui devront être entreprises. La liberté des organisations syndicales et patronales de leur organisation et de la gestion des fonds n'est cependant pas sans limites. Ainsi, un versement des fonds, sans procédure de contrôle interne, ou une utilisation manifestement infondée doivent pouvoir être sanctionnées. Par ailleurs, le contrôle de l'utilisation de ces fonds se fait a posteriori et si les comptes ont été certifiés, le contrôle sera nécessairement limité.

La cour d'appel a relevé que " *le protocole d'accord litigieux stipule effectivement que Synadis bio s'engage à constituer une commission de travail chargée d'élaborer des modules de formation spécifiques au secteur bio et de transmettre régulièrement à Saveurs Commerce les informations et réglementations concernant la distribution des produits biologiques, ces prestations étant rémunérées par l'octroi d'une partie des fonds alloués à Saveurs commerce au titre du financement du paritarisme* ".

Elle a jugé " *Ainsi, le protocole est conforme aux dispositions précitées de l'article L. 2135-12 du code du travail, puisqu'il a bien pour objectif "la conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement* ".

L'intimé justifie par les pièces versées aux débats avoir constitué une commission de travail chargée d'élaborer des modules de formations spécifiques, transmis à l'UNFD [Saveurs Commerce] des informations et réglementations concernant la distribution des produits biologiques et le développement du digital sur le commerce alimentaire, organisé des réunions pour développer des formations propres au secteur bio, organisation des modules de formation dans le secteur bio (pièces n° 14, 16, 18, 19, 22 à 25). (...).

Contrairement à ce qu'affirme l'appelante, l'attribution de fonds à Synadis bio permet à Saveurs commerce de justifier des fonds auprès de l'AGFPN, ces fonds ayant été utilisés conformément à leur objet ".

La cour d'appel a ainsi constaté la licéité de la convention et de la clause contestée; elle a outre constaté que le protocole d'accord définissait la destination des fonds et que son objet était conforme au 1 ° de l'article L. 2135-11 ("la conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement"). Elle a également contrôlé que ces fonds avaient été effectivement utilisés conformément à ce qui était prévu, permettant à Saveurs Commerce de justifier de ces fonds auprès de l'AGFPN.

Elle a ainsi légalement justifié sa décision.

4.4. La licéité de la clause au regard de l'accord de branche du 13 septembre 2000 relatif au développement du paritarisme (4^{ème} , 5^{ème} et 6^{ème} branches)

Les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} branches soutiennent que la clause litigieuse méconnaît les dispositions impératives encadrant le financement conventionnel du paritarisme.

Le financement légal est complété par un financement conventionnel du dialogue social (cf. article L. 2135-12, I, 4°). Un projet de décret est en cours d'adoption et vient notamment préciser les règles de versement et de justification des contributions conventionnelles du dialogue social.

Au niveau de la branche du commerce de détail alimentaire non spécialisé, un accord de branche a été signé le 13 septembre 2000 relatif au développement du paritarisme et a été étendu. L'accord a créé une Association pour le développement du paritarisme (ADP). L'article 3 de l'accord a été modifié par avenant n° 131 du 12 novembre 2018, lequel a été étendu par arrêté du 6 novembre 2000.

Ainsi que le note Mme la conseillère rapporteure (p.24), “ *que ce soit avant ou après sa modification par l'avenant du 12 novembre 2018, en application de l'article 3 de l'accord du 13 septembre 2000, le montant des cotisations recueilli par l'association paritaire est affecté à l'exercice du droit à la négociation collective des salariés et des employeurs et à l'information de ceux-ci, pour financer, selon des proportions fixées par ce texte, en premier lieu, notamment la préparation et l'organisation de réunions paritaires, la formation et l'information des négociateurs paritaires, les études nécessaires et l'information et l'accompagnement des salariés et des employeurs pour mettre en oeuvre des méthodes innovantes d'organisation du travail, en deuxième lieu, l'exercice du droit à la négociation collective des salariés répartis entre les organisations syndicales reconnues représentatives et, en troisième lieu, l'exercice du droit à la négociation collective des employeurs répartis entre les organisations syndicales reconnues représentatives.*

On soulignera qu'à l'instar des dispositions légales, aucune disposition de l'accord de branche ne prohibe expressément le reversement, par une organisation syndicale ou patronale représentative, à l'un de ses membres, non représentatif, des fonds qu'elle a perçus au titre du financement du paritarisme par l'ADP”.

La cour d'appel a constaté que les dispositions de l'accord de branche du 13 septembre 2000 n'interdisaient pas à une organisation professionnelle d'employeurs, bénéficiaire des sommes octroyées par le fonds institué par ledit accord, de les répartir entre ses membres. Elle a donc jugé que la clause litigieuse ne contrevenait pas aux règles conventionnelles, et que les missions, auxquelles Synadis bio s'était engagé aux termes de ce même protocole, étaient conformes à cet accord de branche prévoyant que le financement du droit à la négociation collective a pour objet notamment de rembourser les frais occasionnés par la formation et l'information des négociateurs paritaires et les études nécessaires.

Les trois dernières branches du moyen développent les mêmes arguments à l'encontre de la décision de la cour d'appel et c'est pour les mêmes raisons, au regard des dispositions de l'accord du 13 septembre 2000, qui ne posent pas de conditions spécifiques, que ces branches pourront être également écartées.

5. Conclusion : AVIS DE REJET.

¹ Répertoire Dalloz du droit du travail, Y. Ferkane, Syndicats professionnels: constitution et fonctionnement - organisation interne et ressources financières (avril 2023), § 334 et suivants. Précis Dalloz, § 1101 et suivants. Voir également le site de l'AGFPN (<https://www.agfpn.fr/>) et les rapports annuels d'activité publiés sur le site.

² Assemblée Nationale, n° 1721, Projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³ Art. 15-3 de la position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme .

⁴ Article L. 2135-9 du code du travail: *“Un fonds paritaire, chargé d'une mission de service public, apportant une contribution au financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, au titre de leur participation à la conception, à la mise en œuvre, à l'évaluation ou au suivi d'activités concourant au développement et à l'exercice des missions définies à l'article L. 2135-11, est créé par un accord conclu entre les organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau national et interprofessionnel . Cet accord détermine l'organisation et le fonctionnement du fonds conformément à la présente section.*

L'accord portant création du fonds paritaire est soumis à l'agrément du ministre chargé du travail. A défaut d'accord ou d'agrément de celui-ci, les modalités de création du fonds et ses conditions d'organisation et de fonctionnement sont définies par voie réglementaire .

Le fonds paritaire est habilité à recevoir les ressources mentionnées à l'article L. 2135-10 et à les attribuer aux organisations syndicales de salariés et aux organisations professionnelles d'employeurs dans les conditions prévues aux articles L. 2135-11 à L. 2135-17” .

⁵ Le montant de la contribution doit en principe être défini par un accord national interprofessionnel agréé par le ministre du travail, ou à défaut par décret, et il doit être compris entre 0,014 et 0,02% de la masse salariale. Il est aujourd'hui de 0,016%. Sur ces modalités de financement, D. Andolfatto, D. Labbé, “L'impôt syndical et patronal”, *DS* 2015, p. 616.

⁶ Voir Article L. 2135-11 .

⁷ AGFPN, Rapport annuel 2023, octobre 2024.

⁸ Voir Décision du Conseil constitutionnel, n° 2015-502 QPC du 27 novembre 2015. Le Conseil constitutionnel était saisi par le Conseil d'Etat d'une QPC relative à la conformité des dispositions du 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail, qui fixent les modalités de répartition des crédits du fonds paritaire alloués à la mission liée au paritarisme entre organisations syndicales de salariés, d'une part, et entre organisations professionnelles d'employeurs, d'autre part. Les crédits sont répartis, entre les premières de façon uniforme et, entre les secondes, en fonction de l'audience ou du nombre de mandats paritaires exercés. Pour le Conseil constitutionnel en prévoyant que le montant des crédits alloués aux organisations syndicales de salariés au titre de la mission liée au paritarisme est réparti de façon uniforme entre elles, alors même que d'autres règles sont prévues pour la répartition du montant des crédits alloués aux organisations professionnelles d'employeurs à ce titre, le législateur a traité différemment des situations différentes. La différence de traitement étant en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité.

⁹ Article L. 2135-11 du code du travail.

¹⁰ Cette mission est financée par la subvention de l'Etat .

¹¹ Cette mission est financée par la contribution employeur et la subvention de l'Etat.

¹² Selon l'article 8 Règlement financier de l'AGFPN, pour les organisations ayant perçu un montant total annuel de crédits inférieur ou égal à 2 000 €, l'exigence relative au rapport annuel a été assouplie et il est simplement demandée une attestation de leur trésorier confirmant que les fonds ont été utilisés conformément à leur destination prévue à l'article L. 2135-11 du Code du travail ainsi que la copie de leurs comptes en lien avec l'exercice auquel le rapport se rattache.

¹³ Article L. 2135-16 du code du travail.

¹⁴ Cour des Comptes, 5^{ème} ch., 3^{ème} section, 2024-0673, Observations définitives, AGFPN, 28 février 2024 .

¹⁵ Le rapport est accessible à l'adresse suivante : <https://doc.cncc.fr/docs/avis-technique-attestation-du-co> .

¹⁶ En 2022, selon le rapport annuel 2023 de l'AGFPN, elle a perçu la somme de 12155 euros.

¹⁷ D. Andolfatto, D. Labbé, "Le financement des partenaires sociaux après la loi Sapin du 5 mars 2014", DS 2017, p. 255.

¹⁸ Voir article L. 2135-13-1 du code du travail.