

N° 371674

Confédération CFE - CGC

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 15 décembre 2014

Lecture du 29 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Aux termes de l'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales, « le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative ». Dans la perspective du renouvellement de ces instances siégeant en métropole, intervenu en novembre 2013, le ministre de l'intérieur, la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ont adressé aux préfets de région une circulaire en date du 27 juin 2013, dans laquelle leur est précisée la marche à suivre. La CFE-CGC vous demande l'annulation du passage de cette circulaire consacré aux modalités de répartition entre les organisations syndicales de salariés des sièges du « deuxième collège » des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (ci-après : CESER). Parallèlement à ce recours en annulation, la CFE-CGC a demandé au juge des référés du Conseil d'Etat la suspension des effets de cette circulaire sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Cette demande a été rejetée par une ordonnance très motivée jugeant qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la circulaire (voir CE ord. réf., 23 octobre 2013, n° 372819, inédite au Recueil).

La requête de la CFE-CGC met en cause à nouveau la question des modalités d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales. A nouveau car la question n'est nullement vierge dans votre jurisprudence – et celle-ci a même déjà traité du cas particulier des CESER, encore que dans un état des textes désormais périmé.

Dans cet état antérieur des textes, le pouvoir réglementaire avait prévu, au 2° de l'article R. 4134-1 du CGCT, que le deuxième collège de ce qui s'appelait alors le conseil économique et social régional comprenait des représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national – et il y ajoutait expressément, compte tenu de la représentativité de ces syndicats dans le champ de la fonction publique au niveau national, des représentants de l'UNSA et de la FSU. Ces dispositions étaient en délicatesse avec le principe général de représentativité, qui implique que la représentativité s'apprécie, pour la composition d'un organisme, au niveau territorial ou professionnel auquel il siège. C'est ce que vous avez rappelé alors que vous étiez saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus de modifier ces dispositions réglementaires (CE 30 décembre 2009, Union syndicale Solidaires, n° 310284, aux tables du Recueil). Vous avez ajouté que, dans le cas d'un organisme régional, la représentativité des syndicats appelés à y siéger doit être appréciée en fonction de leurs résultats aux diverses élections professionnelles au niveau régional. Vous avez néanmoins jugé que les dispositions alors en vigueur ne méconnaissaient

pas le principe général de représentativité, alors même qu'elles prévoyaient que les organisations syndicales siégeant au deuxième collège des CESR étaient celles représentatives au niveau national, au motif que les textes prévoyaient par ailleurs « que la place relative de chaque organisation représentative [était] ensuite pondérée par un nombre de sièges proportionnel aux résultats électoraux régionaux de chaque organisation » (nous soulignons). Vous avez donc admis la légalité du texte réglementaire, au prix d'un effort de lecture consistant à y identifier l'existence d'un « correctif régional ».

Depuis lors, le texte réglementaire en question a été modifié par un décret du 27 janvier 2011. Le 2° de l'article R. 4134-1 du CGCT ne prévoit plus l'attribution des sièges du deuxième collège des CESER aux organisations syndicales représentatives au niveau national mais se contente de faire référence aux organisations syndicales « les plus représentatives », sans plus de précision.

Pour l'application de ce texte, les auteurs de la circulaire attaquée ont prévu qu'il appartenait aux préfets d'apprécier la représentativité des organisations syndicales de salariés au niveau régional, en mesurant leur audience en fonction de leurs résultats aux élections professionnelles à l'échelon régional. Il leur est prescrit de répartir les sièges du deuxième collège à la proportionnelle, à partir de ces résultats appréciés tous secteurs confondus – c'est-à-dire en prenant en compte à la fois les résultats obtenus au sein du secteur privé et des trois fonctions publiques. Et la circulaire prend le soin de préciser que, si cette répartition conduit à écarter la représentation d'une organisation syndicale alors que celle-ci recueille une audience significative uniquement dans l'un des secteurs considérés, le préfet doit veiller à lui attribuer un siège.

La CFE-CGC conteste cette méthodologie en faisant valoir, contre tout espoir selon nous, qu'elle méconnaît les dispositions réglementaires applicables. D'après son argumentation, ces dispositions imposeraient la prise en compte, pour la répartition des sièges du deuxième collège du CESER, de la représentativité des organisations syndicales sur le plan national. A l'appui de cette argumentation, le syndicat requérant se raccroche à la lettre du 2° alinéa de l'article R. 4134-3 du CGCT, qui dispose que « les représentants des organisations syndicales de salariés sont désignés par les unions, fédérations et comités régionaux ou départementaux compte tenu notamment de leur représentativité dans la région » (nous soulignons). C'est à ce « notamment » que la CFE-CGC s'agrippe : si les représentants des organisations syndicales sont désignés « notamment » en fonction de leur représentativité « dans la région », c'est que d'autres critères sont nécessairement à l'œuvre. Et parmi ces autres critères, la CFE-CGC affirme – cela ne vous étonnera pas – qu'il faut prendre en compte la représentativité des organisations syndicales au niveau national. Par suite, en prescrivant aux préfets de région de répartir les sièges du deuxième collège au regard, exclusivement, des résultats électoraux régionaux des organisations syndicales, les auteurs de la circulaire auraient méconnu les dispositions applicables, entachant cette circulaire, tout à la fois, d'illégalité interne et d'incompétence.

Nous voyons deux manières de régler le sort de ce « notamment » dont la CFE-CGC fait si grand cas.

On peut tout d'abord se demander, à la lecture de l'article R. 4134-3 du CGCT, s'il a bien vocation à s'appliquer à l'arrêté par lequel le préfet répartit les sièges du deuxième collège entre les organisations syndicales qu'il considère les plus représentatives. Le

processus de nomination des membres du deuxième collège s'effectue en effet en plusieurs étapes. Il y a, tout d'abord, cet arrêté préfectoral qui détermine les organisations syndicales ayant vocation à être représentées au sein du deuxième collège et répartit entre elles les sièges de ce collège (c'est l'arrêté mentionné par le I de l'article R. 4134-4). Il y a, ensuite, la désignation par ces organisations syndicales de leurs représentants. Et il y a, enfin, un second arrêté préfectoral qui « constate » cette désignation (c'est l'arrêté mentionné par le II de l'article R. 4134-4). Il n'est pas impossible de lire les dispositions du 2° de l'article R. 4134-3 comme s'appliquant à la deuxième des étapes que nous avons décrites. Ces dispositions encadreraient alors seulement la désignation, par chaque organisation syndicale appelée à siéger au deuxième collège, de ses représentants. Elles lui imposeraient de répartir les sièges qui lui ont été attribués entre les différentes entités qu'elle rassemble, en fonction « notamment » de leur représentativité au niveau régional. L'organisation syndicale pourrait par exemple répartir son quota de sièges entre deux ou trois fédérations régionales représentant des secteurs d'activité essentiels pour la région, quelques unions départementales dont l'audience est particulièrement importante et, pourquoi pas, un ou deux syndicats d'entreprises qui pèsent localement d'un poids particulier. Et ce sont ces entités affiliées qui désigneraient alors les représentants de l'organisation syndicale au CESER.

Une telle lecture rendrait tout simplement inopérante l'invocation des dispositions du 2° alinéa de l'article R. 4134-3 par la CFE-CGC. Cependant, elle ne nous convainc pas, essentiellement pour trois raisons.

La première est que, dans votre décision *Union syndicale Solidaires* du 30 décembre 2009, vous avez admis la légalité des dispositions réglementaires alors applicables en vous appuyant, nous l'avons dit, sur la circonstance qu'elles prévoyaient une répartition des sièges du deuxième collège entre les organisations syndicales représentatives au niveau national en fonction de leurs résultats électoraux régionaux. Ce faisant, vous vous êtes nécessairement référé aux dispositions du 2° alinéa de l'article R. 4134-3 – car nous n'apercevons pas dans le CGCT d'autres dispositions susceptibles de fournir une assise à cette interprétation consistant à identifier l'existence d'un « correctif régional ». Vous avez donc admis, dans votre décision de 2009, que ces dispositions s'appliquaient bien au premier arrêté préfectoral, celui mentionné par le I de l'article R. 4134-4 par lequel le préfet désigne les organisations syndicales représentatives et répartit entre elles les sièges du deuxième collège. Et nous ne voyons guère ce qui devrait vous faire revenir sur cette lecture.

La deuxième raison tient à ce que la lecture la plus naturelle du texte est bien en ce sens. Le I de l'article R. 4134-4 prévoit en effet que le préfet, lorsqu'il fixe la liste des organisations syndicales représentatives et répartit entre elles les sièges du deuxième collège, le fait « par application des règles définies [notamment à l'article] R. 4134-3 ».

La troisième raison a trait à la cohérence du texte réglementaire. On voit mal pourquoi celui-ci s'immiscerait dans le processus interne de désignation de ses représentants par chaque organisation syndicale appelée à siéger au deuxième collège – surtout pour prévoir ensuite que l'arrêté préfectoral final procédant à la nomination des membres du deuxième collège se borne à « constater » cette désignation. Que devrait faire un préfet qui, placé de ce fait en situation de compétence liée pour reprendre les noms que lui soumettent les organisations syndicales, s'aviserait que l'une d'entre elles s'est manifestement écartée de la ligne directrice définie par le 2° alinéa de l'article R. 4134-3 en ne tenant aucun compte de la représentativité au niveau régional des différentes entités qui lui sont affiliées ?

Ajoutons enfin qu'en opportunité, cette lecture ne nous semble pas fameuse. Elle revient à soumettre à une condition de légalité un processus purement interne aux organisations syndicales et risque ainsi de donner prise à des contestations qu'on imagine sans peine – qu'il s'agisse de querelles entre organisations syndicales représentatives ou même de bisbilles internes à ces organisations.

Pour autant, faut-il se rallier à la lecture maximaliste défendue par le syndicat requérant ? Nous l'excluons également et vous proposons de juger froidement que ce « notamment » mentionné au 2^e alinéa de l'article R. 4134-3 est dénué de toute portée.

Cela nous semble s'imposer au regard de deux considérations. D'une part, au regard des implications du principe général de représentativité, principe général du droit qui doit guider votre interprétation – comme le manifeste avec éclat votre décision du 30 décembre 2009. D'autre part, au regard de l'objet de l'intervention du pouvoir réglementaire au travers du décret du 27 janvier 2011 que nous mentionnions tout à l'heure.

Nous n'avons aucun doute en effet que cette intervention a eu pour objet de tenir compte de votre décision du 30 décembre 2009 explicitant les exigences du principe général de représentativité pour la composition des CESER. En prévoyant, dorénavant, que le deuxième collège comprendrait des représentants des organisations syndicales de salariés « les plus représentatives », le pouvoir réglementaire a donc entendu n'admettre au sein de ce collège que les organisations syndicales les plus représentatives au niveau régional. Dès lors, nous vous proposons de lire les dispositions du 2^e alinéa de l'article R. 4134-3 comme se bornant à préciser deux choses. En premier lieu, et comme vous l'avez jugé dans votre décision de 2009, que le nombre de sièges attribués à chaque organisation syndicale parmi celles désignées comme les plus représentatives dans la région est en principe proportionnel à ses résultats électoraux régionaux¹. En second lieu, que les représentants des organisations syndicales sont désignés par leurs instances locales, départementales ou régionales². Les dispositions de l'article R. 4134-3 ne peuvent en tout cas avoir pour effet, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, d'imposer la prise en compte de la représentativité d'une organisation syndicale sur le plan national pour la répartition des sièges du deuxième collège du CESER.

Pour vous dire le fond de notre pensée, le « notamment » auquel il attache tant d'importance nous paraît une scorie du texte que le pouvoir réglementaire a omis d'ébarber en 2011.

Si vous vous ralliez à la lecture que nous proposons, vous pourrez écarter sans difficulté les moyens soulevés.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

¹ En l'absence de cette précision, on pourrait concevoir en effet une toute autre répartition des sièges du deuxième collège : par exemple, à parts égales entre les organisations syndicales désignées comme les plus représentatives.

² Précision utile également, sans quoi on pourrait imaginer que les centrales syndicales prétendent intervenir dans cette désignation.