

N° 430712, Union nationale des syndicats CGT des CROUS et autres

7ème et 2ème chambres réunies

Séance du 18 novembre 2019

Lecture du 2 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Lorsque le législateur prévoit que la désignation des représentants des personnels au conseil d'administration d'un établissement public est effectuée par le ministre concerné "sur proposition des organisations syndicales représentatives", cette représentativité doit-elle obligatoirement être appréciée par référence aux résultats obtenus aux élections professionnelles pour la composition des comités techniques, de sorte que seules les organisations syndicales représentées dans ces comités peuvent proposer des représentants ?

Telle est la thèse défendue par l'Union nationale des syndicats CGT des CROUS et autres à l'appui de leurs demandes d'une part d'abrogation des articles R. 822-4 c) et R. 822-10 c) du code de l'éducation relatifs au conseil d'administration du CNOUS et du CROUS et d'annulation du refus qui leur a été opposé, d'autre part d'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 28 février 2019 portant nomination au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires d'un représentant des personnels ouvriers et administratifs et de sa suppléante.

Vous n'êtes pas compétents pour statuer sur ces dernières conclusions, qui visent un arrêté individuel de nomination (CE. 4 juin 2014, *Union syndicale solidaires*, n° 364008, fichée sur un autre point).

Vous êtes en revanche bien compétents pour statuer sur le recours en annulation du refus d'abroger les dispositions réglementaires précitées.

Toute l'argumentation des syndicats requérants repose sur l'idée que le critère de la représentativité prévue par la loi ne peut être que les résultats des élections aux comités techniques et que les dispositions précitées ne pouvaient légalement prévoir que la représentativité des organisations syndicales habilitées à proposer des représentants des personnels ouvriers et administratifs sera appréciée "*au vu des résultats des élections aux commissions administratives paritaires dans l'académie pour les personnels administratifs et au vu des résultats des élections à la commission paritaire régionale pour les personnels ouvriers*". La prise en compte des résultats à ces élections conduit en effet à élargir à d'autres organisations syndicales que les requérantes la proposition de représentants au conseil d'administration de l'établissement.

Cette critique n'est tout d'abord opérante qu'à l'encontre des dispositions de l'article R. 822-10 c), que nous venons de citer, relatives aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, l'article R. 822-4 c) ne comportant aucune précision sur le critère de représentativité.

Elle ne manque pas de force. L'article L. 822-1 du code de l'éducation se borne à prévoir que *"La désignation des représentants des personnels aux conseils d'administration du centre national et des centres régionaux du réseau des œuvres est effectuée, respectivement, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le recteur d'académie sur proposition des organisations syndicales représentatives, qui s'assurent d'une participation égale entre femmes et hommes »*, sans préciser quel doit être le critère de cette représentativité. Mais, depuis la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, la représentativité des organisations syndicales pour la désignation des représentants des personnels dans les organes de dialogue social se mesure à l'aune des résultats aux élections pour la désignation des personnels aux comités techniques (par ex, art 29). Ce sont en effet celles qui donnent la mesure la plus juste de l'audience de ces syndicats auprès de l'ensemble des personnels puisque tous les agents, fonctionnaires comme contractuels, sont représentés au sein des comités techniques, alors que seuls les premiers sont représentés dans les commissions administratives paritaires. Les comités techniques sont en outre les seules instances de la fonction publique qui permettent la participation des agents à la détermination des conditions de travail.

Toutefois, deux raisons nous conduisent à écarter toute obligation du ministre de se fonder sur les résultats des élections aux comités techniques.

La première est que ce critère de représentativité n'est pas nécessairement transposable à la désignation des membres du conseil d'administration d'un établissement public, qui est un organe de gouvernance et non une instance de dialogue social.

La seconde est que vous avez jugé dans un tel cas, "qu'en l'absence de règles précisant la façon dont devraient être choisis les représentants du personnel en service à l'Office sur les listes de présentation établies par les organisations syndicales représentatives, il appartient au Gouvernement de procéder librement à ce choix dans le seul intérêt général, sans être tenu ni par un critère fondé sur le caractère le plus représentatif de ces organisations, ni par la nécessité d'assurer une représentation des différentes catégories de personnel de l'Office" (CE, 28 juillet 2000, *Syndicat national des techniciens forestiers*, n° 210122). Vous avez ainsi écarté les deux justifications avancées par les organisations syndicales requérantes pour retenir les résultats aux élections des comités techniques.

La représentativité des organisations syndicales en l'absence de dispositions en précisant la mesure ne dépend donc pas nécessairement de leurs résultats aux élections professionnelles ni, a fortiori, de ceux d'une élection en particulier.

La liberté que l'absence de précision de la loi confère à l'autorité compétente pour apprécier la représentativité des organisations syndicales n'est cependant pas illimitée : elle doit d'une part se fonder sur l'intérêt général, d'autre part ne pas méconnaître la représentativité des organisations syndicales, puisqu'elle contreviendrait alors à la loi (voyez en ce sens l'avis de votre Section de l'administration sur le *Projet de décret modifiant le décret n° 2007-704 du 4 mai 2007 modifié relatif à l'organisation et au fonctionnement du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière*, 20 novembre 2012, affaire n° 387133). Tel serait le cas si la mesure de la représentativité choisie aboutissait à un

résultat manifestement disproportionné à l'audience des organisations syndicales lors des élections professionnelles ou si elle tenait compte de considérations sans rapport avec les missions de l'organe.

Comme le souligne votre décision précitée, "il appartient toutefois au juge de l'excès de pouvoir de contrôler les motifs sur lesquels le Gouvernement s'est fondé pour effectuer son choix et de prononcer l'annulation de la décision prise s'il apparaît que le motif retenu est erroné en droit, s'il repose sur un fait matériellement inexact, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou enfin s'il procède d'un détournement de pouvoir ».

En l'espèce, les auteurs des dispositions litigieuses n'encourent aucune de ces critiques puisque la prise en compte des résultats des élections à d'autres organes de concertation permet seulement de donner un représentant à une organisation syndicale qui n'était pas représentée aux comités techniques, sans priver de représentation les organisations syndicales les plus représentatives de l'ensemble des agents. Ce souci d'ouvrir plus largement la représentation au sein du conseil d'administration de l'établissement poursuit un intérêt général et ne se heurte, nous l'avons vu, à aucune règle supérieure.

Le dernier moyen, opérant à l'encontre des dispositions relatives aux deux conseils d'administration, est tiré de ce que leurs auteurs auraient commis une erreur de droit en prévoyant la représentation particulière des ouvriers contractuels, alors que le décret du 29 mars 2017 interdit leur recrutement par ces établissements. Mais, comme le fait valoir le ministre, il y a encore environ 8 000 agents sous ce statut et s'ils sont en voie de titularisation, ils ne le sont pas encore et doivent pouvoir être représentés.

EPCMNC : - Renvoi des conclusions dirigées contre les arrêtés portant nomination au TA de Paris;

- Rejet du surplus des conclusions de la requête.