

N° 451408

Syndicat CFDT Interco Meuse

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 21 mars 2022

Lecture du 12 avril 2022

## Conclusions

**M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public**

Le présent litige électoral va vous donner l'occasion de préciser une nouvelle fois les **règles de répartition des sièges lors d'élections professionnelles dans la fonction publique territoriale** – règles que notre collègue Romain Victor n'hésitait pas, devant vos 8<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> chambres réunies, à qualifier de « diaboliques » dans ses conclusions sous la décision CE 30 novembre 2020, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 438326, 438327.

1. En l'occurrence, les agents de catégorie C du centre de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT) de la Meuse ont élu leurs représentants à la CAP le 6 décembre 2018. Au vu des effectifs concernés, huit sièges de titulaires (et autant de suppléants) étaient à pourvoir, dont 3 relevant du groupe hiérarchique supérieur et 5 du groupe hiérarchique de base.

La liste présentée par la CFDT a obtenu 519 voix, devançant celle de la CGT, qui a recueilli 359 voix. En vertu de la répartition proportionnelle des sièges à la plus forte moyenne, ces résultats auraient dû conduire, pour s'en tenir à ce stade aux titulaires, à ce que 5 sièges soient attribués à la CFDT et 3 à la CGT.

Toutefois, ces nombres ont été ramenés à 4 et 4 par une décision du bureau de vote, au double motif que la CGT ne pouvait être privée de représentation dans le groupe supérieur et que la CFDT avait présenté une liste incomplète pour le groupe de base.

Le 12 décembre 2018, le CGFPT de la Meuse a rejeté le recours formé par la CFDT Interco Meuse et la fédération Interco CFDT contre cette répartition et cette position a tour à tour été confirmée par le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Nancy, dont l'arrêt du 4 février 2021 fait l'objet du présent pourvoi.

2. Nous pensons que vous devrez accueillir le double moyen d'erreur de droit tiré de ce que la cour a méconnu non seulement le **principe de représentation proportionnelle** prévu à

l'article 29 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale mais aussi les dispositions de l'article 23 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

**2.1.** Pour en juger, il nous faut évidemment vous rappeler l'articulation de ces règles entre elles.

En premier lieu, l'article 29 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « *les membres représentant le personnel sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle dans les conditions définies à l'article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires* ».

Cette règle de niveau législatif prévaut logiquement sur toutes les dispositions réglementaires qui visent à préciser les modalités d'organisation du scrutin, et en particulier sur celles organisant la complexe mécanique de répartition des sièges.

C'est là non seulement l'effet de la hiérarchie des normes mais aussi, plus fondamentalement, la traduction des principes démocratiques les mieux établis, qui veulent que l'expression du suffrage ne puisse être déformée dans des proportions déraisonnables du seul fait des règles régissant les opérations électorales, quand bien même ces règles seraient elles-mêmes fondées sur des motifs d'intérêt général (voyez *mutatis mutandis*, pour ce qui concerne les élections politiques, toute la jurisprudence relative au découpage des circonscriptions, qui traduit au fond la même idée).

En matière d'élections professionnelles et alors même que ces principes y sont moins prégnants puisque ces élections ne sont pas protégées par l'article 3 de la Constitution, l'Assemblée du contentieux en a fourni une illustration éclatante lorsqu'elle a annulé les dispositions d'un décret définissant le mode de scrutin employé pour l'élection des représentants du personnel aux CAP locales de la fonction publique hospitalière, au motif qu'elles conduisaient à appliquer la règle du quotient électoral non au nombre de suffrages réellement exprimés par les électeurs, mais au résultat de la pondération de ce nombre par un coefficient calculé pour chaque liste en fonction du nombre de candidats présentés par elle. En effet, de telles dispositions pouvaient conduire à méconnaître la volonté des électeurs et, par exemple, aboutir à ce qu'une liste ayant recueilli plus de suffrages qu'une autre liste, mais comportant moins de candidats, n'obtienne aucun siège ou en tout cas moins de sièges qu'une liste pourtant arrivée en seconde position (Assemblée 2 juillet 1999, *Syndicat national des psychologues*, n° 183232, A, ccl. J. Arrighi de Casanova).

**2.2.** Ceci étant posé, venons-en aux textes réglementaires régissant l'élection litigieuse.

S'agissant de la **composition des listes de candidats**, il faut d'abord vous rappeler que

l'article 12 du décret du 17 avril 1989 met en place un régime d'une assez grande plasticité.

Ses dispositions énoncent certes qu'en principe, « *chaque liste comprend autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir, titulaires et suppléants, pour un groupe hiérarchique donné* » mais, d'une part, il n'est pas formellement exigé des organisations syndicales qu'elles présentent des candidats dans chaque groupe hiérarchique d'une même catégorie de fonctionnaires (cf. *Commune d'Aix-en-Provence* précitée) et, d'autre part, le même article prévoit que, dans les limites qu'il définit, une liste peut être soit excédentaire soit incomplète, c'est-à-dire comporter soit plus, soit moins de noms que de sièges à pourvoir dans chaque groupe hiérarchique<sup>1</sup>.

De même, au stade de la candidature, il n'est pas fait mention pour chacun des candidats de sa qualité de titulaire ou de suppléant, ce qui est gage de souplesse – mais aussi parfois d'un peu de confusion ! – pour les opérations finales de répartition des sièges.

Comme nous allons le voir, ces règles libérales donnent lieu à des stratégies électorales plus ou moins subtiles de la part des organisations, en fonction de leur espérance de victoire et des groupes hiérarchiques au sein desquelles elles préfèrent être majoritaires.

S'agissant, une fois le scrutin clos, de la **répartition des sièges entre les listes**, l'article 23 du décret du 17 avril 1989, dans sa rédaction alors en vigueur, prévoyait que la désignation des membres titulaires<sup>2</sup> des CAP élus à la proportionnelle est effectuée en deux temps :

1) le nombre de sièges à pourvoir est d'abord réparti entre les listes selon la règle de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, ceci indépendamment des groupes hiérarchiques auxquels les sièges correspondent ;

2) ensuite, le deuxième alinéa du b de l'article 23 prévoit que « *les listes exercent leur choix successivement dans l'ordre décroissant du nombre de sièges* » qu'elles ont obtenus, mais la priorité accordée à la liste arrivée en tête est à vrai dire toute relative car le même alinéa énonce aussitôt que : « *La liste ayant droit au plus grand nombre de sièges choisit chacun d'eux, le cas échéant, dans un groupe hiérarchique différent sous réserve de ne pas empêcher par son choix une autre liste d'obtenir le nombre de sièges auxquels elle a droit dans les groupes hiérarchiques pour lesquels elle avait présenté des candidats. / Les autres listes exercent ensuite leur choix dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves* ».

---

<sup>1</sup> Le b de l'article 23 du décret prévoyant alors des dispositifs de substitution de la liste arrivée en second, voire de tirage au sort pour attribuer les éventuels sièges non pourvus par voie d'élection

<sup>2</sup> Pour les suppléants, leur nombre est égal à celui des représentants titulaires, les suppléants étant désignés parmi les candidats venant immédiatement à la suite des candidats élus titulaires et dans l'ordre de présentation de la liste, à défaut par tirage au sort.

Vous avez ainsi jugé qu'il résulte des termes de cet article, qui vise à garantir les droits des listes qui ne sont pas arrivées en tête lors des élections, que ces listes doivent être assurées, en raison des conditions imposées aux choix de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de sièges, non seulement qu'elles obtiendront le nombre de sièges auxquels les résultats du scrutin leur donnent droit, mais encore qu'elles pourront obtenir ces sièges dans les groupes hiérarchiques pour lesquels elles avaient présenté des candidats, dans la mesure où le nombre des sièges qu'elles ont obtenus le leur permet (CE 15 octobre 1999, *Ville de Dieppe*, n° 195786, C ; CE 26 novembre 2018, *Syndicat CFDT Interco Moselle*, n° 412584, B)<sup>3</sup>. Comme vous l'indiquait Romain Victor sous votre décision *Commune d'Aix-en-Provence* précitée, ces dispositions constituent « en substance, une protection du faible contre le fort, du minoritaire contre le majoritaire ».

Toutefois, comme nous venons de vous le rappeler lors de l'exposé des dispositions législatives applicables, cette protection réglementaire du faible ne saurait aller jusqu'à faire du faible le fort, en lui octroyant un nombre d'élus supérieur à celui auquel le vote global des électeurs lui donne droit.

Pour le dire autrement, la désignation des représentants du personnel dans les différents groupes hiérarchiques, qui est une pure opération de « fléchage » des élus, ne peut remettre en cause l'attribution des sièges telle qu'elle ressort des résultats arrêtés en amont dans le seul cadre que connaît l'électeur qui, pour sa part, ne vote qu'au niveau de la catégorie à laquelle il appartient (A, B ou C) et non des sous-groupes qui la composent.

2.3. Si vous nous suivez dans la lecture que nous faisons des textes, vous ne pourrez que constater que la cour a commis les erreurs de droit qui lui sont reprochées.

La cour n'a certes pas erré – et nous vous proposerons de reprendre cette partie de son raisonnement dans le règlement au fond du litige – en estimant que la CFDT ne pouvait pas choisir d'obtenir 3 de ses 5 sièges de titulaires au titre du groupe hiérarchique supérieur, pour lequel seuls 3 postes de titulaires étaient en jeu, un tel choix étant de nature à priver la CGT du droit d'obtenir un siège de titulaire au titre de ce groupe hiérarchique, pour lequel cette dernière avait présenté une liste complète.

Il convenait donc, comme l'énonce d'ailleurs la cour, d'arrêter la répartition des sièges pour le groupe hiérarchique supérieur, à 2 sièges de titulaires (autant de suppléants) pour la CFDT et 1 siège de titulaire (autant de suppléant) pour la CGT.

En revanche, et alors qu'elle a relevé, sans que son arrêt soit argué de dénaturation sur ce point, que la CFDT avait présenté 4 candidats pour le groupe hiérarchique de base, la cour

---

<sup>3</sup> On retrouve la même inspiration dans votre décision CE 9 novembre 1988, *Lange et Aurand*, n° 86327, B, en matière d'élection aux CAP dans la fonction publique d'Etat.

est allée au-delà de ce que peuvent exiger les règles énoncées par le décret du 17 avril 1989 en déduisant de cette première répartition que la CFDT ne pouvait obtenir, au titre du groupe de base, que deux sièges de titulaires et deux sièges de suppléants, ce qui conduisait au total à ce qu'elle ne dispose que de 4 élus titulaires pour l'ensemble de la catégorie C.

Il y a là une double erreur car non seulement ceci revient à méconnaître la règle de répartition des sièges à la représentation proportionnelle – qui s'apprécie tous groupes hiérarchiques confondus – mais aussi les prescriptions du décret du 17 avril 1989 qui n'impliquent pas nécessairement que le nombre de suppléants soit strictement égal au nombre de titulaires, précisément parce que le décret laisse aux organisations la possibilité de présenter des listes incomplètes.

C'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle l'article 12 du décret ne confère pas *ab initio* aux candidats la qualité de titulaire ou de suppléant et c'est ce que vous avez entendu juger l'année dernière dans votre décision *Commune d'Aix-en-Provence*, qui a précisé votre jurisprudence *Ville de Dieppe* en relevant qu'« *il résulte des dispositions de l'article 29 de la loi du 26 janvier 1984 que le respect de la règle de représentation proportionnelle qu'elles posent à leur quatrième alinéa pour l'élection des membres représentant le personnel dans les commissions administratives paritaires de la fonction publique territoriale s'apprécie au regard du nombre de sièges de représentants titulaires obtenus par chaque liste au sein de la composition de la commission, prise dans son ensemble, et non au sein de chacun des groupes hiérarchiques de la catégorie d'agents concernés* ».

Dans la même décision, vous avez admis que l'exigence de représentation proportionnelle soit distendue à l'échelle des suppléants, en jugeant qu'« *elle ne se trouve pas davantage méconnue par la circonstance que, alors que le d) de l'article 23 du décret du 17 avril 1989 prévoit qu'il est attribué à chaque liste un nombre de sièges de représentants suppléants égal à celui des représentants titulaires, le caractère incomplet de certaines listes puisse aboutir à ce que, par application des règles d'attribution des sièges prévues par le b) du même article dans un tel cas, une liste ayant obtenu plus de suffrages qu'une autre se voie attribuer des sièges de représentants titulaires et suppléants, pris ensemble, en nombre inférieur à ceux obtenus par cette autre liste* ».

En somme, la répartition des sièges au sein des groupes hiérarchiques ne peut en aucun cas aboutir à ce que le nombre de sièges de titulaires obtenus par chaque organisation syndicale diffère de celui résultant du nombre de voix obtenues lors du scrutin. En revanche, cette exigence ne s'applique pas au sein de chaque groupe hiérarchique, ni au niveau de l'addition des sièges de titulaires et de suppléants.

Il en résulte, dans notre espèce, que la CFDT devait impérativement obtenir 5 sièges de titulaires en tout.

En jugeant le contraire, la cour a commis une erreur de droit.

**3.** Vous censurerez donc son arrêt, ce qui vous conduira, dans le cadre du **règlement au fond du litige**, à annuler pour le même motif – après avoir écarté la fin de non-recevoir qui était soulevée sans fondement contre la qualité à agir des syndicats requérants, le jugement du tribunal administratif.

Vous pourrez alors faire droit à la protestation mais de manière partielle seulement.

**3.1.** En effet, **au titre des sièges de titulaires** et contrairement à ce que vous demandent les syndicats requérants, les dispositions combinées de la loi de 1984 et du décret du 17 avril 1989 n'aboutissent pas à ce que la liste de la CFDT se voit attribuer 3 sièges de titulaires en groupe supérieur et 2 en groupe hiérarchique de base.

Au contraire, pour les raisons que nous vous avons exposées et qui reviennent à interdire à la liste arrivée en tête de procéder à des choix éliminatoires au détriment de ses concurrentes, c'est seulement 2 sièges de titulaires dans le premier groupe et par conséquent 3 dans le second groupe, soit toujours 5 au total, qu'il convient de lui allouer, ce qui est au demeurant tout à fait possible matériellement puisque la CFDT avait bien présenté 4 candidats au titre du groupe de base. Pour sa part, la CGT obtient 1 siège de titulaire dans le premier groupe et 2 dans le second, soit 3 au total.

**3.2.** S'agissant des **sièges de suppléants**, rien ne fait évidemment obstacle à que la CFDT en reçoive également deux au titre du groupe supérieur, ce qui correspond à son nombre de titulaires, tandis que la CGT disposera, selon la même logique, d'un suppléant dans ce groupe.

La CFDT ne peut en revanche, faute d'avoir présenté un nombre suffisant de candidats susceptibles d'occuper ces fonctions, bénéficier que d'un suppléant au titre du premier groupe. De même, la liste de la CGT recevra deux sièges de suppléants dans ce groupe, puisqu'ayant elle-même obtenu 2 sièges de titulaires dans ce groupe hiérarchique, rien ne fait obstacle dans son cas à ce que s'applique le principe posé par le d) de l'article 23, selon lequel : *« il est attribué à chaque liste un nombre de sièges de représentants suppléants égal à celui des représentants titulaires »*.

Reste à déterminer à qui attribuer les deux derniers sièges de suppléants qui, si la CFDT avait présenté un nombre suffisant de candidats dans ce groupe hiérarchique, lui seraient normalement revenus.

Il nous semble que, dans un tel cas de figure, il faut faire application du dernier alinéa du d) de l'article 23 du décret du 17 avril 1989, aux termes duquel : *« La procédure de tirage au sort mentionnée au b est applicable pour la désignation des suppléants dans les mêmes cas et les mêmes conditions que pour la désignation des représentants titulaires. »*

Or, le septième alinéa du b du même article prévoit que : « *Dans l'hypothèse où une partie ou la totalité des sièges n'a pu être pourvue par voie d'élection, la commission administrative paritaire est complétée par voie de tirage au sort parmi les électeurs à cette commission relevant de chaque groupe hiérarchique concerné* »<sup>4</sup>.

Il conviendra donc de désigner les deux derniers membres suppléants de la CAP par la voie du tirage au sort parmi tous les agents du premier groupe de la catégorie C, dans les conditions régies par le décret du 17 avril 1989.

Vous rectifierez donc les résultats du scrutin dans ce sens.

Enfin, comme il est d'usage en matière électorale, nous vous invitons à rejeter l'ensemble des conclusions présentées au titre des frais irrépétibles.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

<sup>4</sup> On observera que, s'agissant des titulaires, le b) de l'article 23 prévoit que : « *Dans l'hypothèse où une liste incomplète obtiendrait un siège de plus que le nombre de candidats présentés par elle lui permet de pourvoir, ce siège est attribué à la liste qui, en application du a ci-dessus, l'obtient en second* », mais nous ne lisons pas le renvoi opéré par le d) du même article, qui ne mentionne que la « *procédure de tirage au sort* » comme visant ces dispositions du b), qui nous semblent propres à la seule élection des titulaires.