

# ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES LOCALES

## La représentativité syndicale

### L'ESSENTIEL

#### ■ Des élections particulières

Les élections professionnelles locales du 6 novembre 2008 sont les premières organisées après l'Acte II de la décentralisation qui a entraîné le transfert de nombreux agents vers les collectivités territoriales. Elles ont lieu quelques mois après la signature des accords de Bercy sur le dialogue social dans la fonction publique, qui visent à renforcer le rôle de la négociation, à réformer les instances paritaires et à moderniser les critères de la représentativité syndicale.

#### ■ Représentativité et premier tour de scrutin

Seules peuvent participer, au premier tour, les organisations syndicales bénéficiant d'une présomption de représentativité ou celles satisfaisant à des critères définis par le Code du travail.

#### ■ Contestation de la représentativité

L'appréciation de la représentativité se fait selon une procédure d'urgence devant le tribunal administratif afin de trancher les éventuels conflits avant les élections.

#### UNE ANALYSE DE

**Didier Seban**, avocat SCP Seban & associés  
**Mathieu Heintz**, chef du service juridique  
conseil général de l'Isère

**L**e calendrier électoral laisse peu de répit aux collectivités locales. Après les élections municipales et cantonales du printemps dernier et à quelques mois des élections régionales, c'est au tour de la désignation des représentants des personnels des collectivités et de leurs établissements publics aux commissions administratives paritaires (CAP), aux comités techniques paritaires (CTP) et aux comités d'hygiène et de sécurité (CHS). En effet, le premier tour de scrutin est fixé au jeudi 6 novembre, et au jeudi 11 décembre en cas de second tour (1).

Cependant, ce scrutin professionnel s'inscrit cette fois dans un contexte particulier, pour deux raisons. D'une part, ces élections sont les premières organisées après l'Acte II de la décentralisation (2) qui a entraîné le transfert de nombreux agents de l'Etat (majoritairement des ministères de l'Équipement et

de l'Éducation nationale) vers les collectivités territoriales et, avec eux, des organisations syndicales jusqu'à présent non représentées dans les instances paritaires locales. D'autre part, ces élections ont lieu quelques mois après la signature par six organisations syndicales, le 2 juin 2008, des accords de Bercy sur le dialogue social dans la fonction publique. Ces accords visent à renforcer le rôle de la négociation, à réformer les instances paritaires, et à moderniser les critères de la représentativité syndicale.

Cette représentativité sera l'un des enjeux de ces élections. La loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire a transposé du secteur privé à la fonction publique un système de présomption de représentativité de certaines organisations syndicales. Les syndicats qui ne bénéficient pas de cette présomption peuvent, eux, établir leur représentativité conformément aux règles prévues par le Code du travail.

Or, les accords de Bercy prévoient une révision des règles de représentativité et, en filigrane, de supprimer la présomption, en valorisant notamment l'audience électorale de chaque syndicat. Par conséquent, le nombre de suffrages obtenus cet automne par les organisations syndicales aura toute son importance, même si la réforme ne prend pas en compte le résultat de ces élections. En l'état, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit un régime d'élections professionnelles à deux tours, le premier étant réservé aux organisations syndicales de fonctionnaires représen-

#### À NOTER

Les accords de Bercy prévoient une révision des règles de représentativité et, en filigrane, de supprimer la présomption, en valorisant notamment l'audience électorale de chaque syndicat.

portance, même si la réforme ne prend pas en compte le résultat de ces élections. En l'état, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à

### RÉFÉRENCES

- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004.
- Loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, JO du 17 décembre.
- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, articles 29 et 32, JO du 27 janvier 1984.
- Circulaire NOR: IOCB081594C relative aux élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires et comités d'hygiène et de sécurité des collectivités.

la fonction publique territoriale prévoit un régime d'élections professionnelles à deux tours, le premier étant réservé aux organisations syndicales de fonctionnaires représen-

tatives; le second étant ouvert à toute organisation syndicale si aucune liste n'est déposée par les organisations syndicales représentatives ou si le nombre de votants est inférieur à la moitié du nombre des électeurs inscrits.

Sont regardées comme représentatives, d'une part, «les organisations syndicales de fonctionnaires régulièrement affiliées à une union de syndicats remplissant les conditions définies à l'article 9 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires» et, d'autre part, «les organisations syndicales de fonctionnaires satisfaisant, dans le cadre où est organisée

#### À NOTER

**Le second tour est ouvert à toute organisation syndicale si aucune liste n'est déposée par les organisations syndicales représentatives ou si le nombre de votants est inférieur à la moitié du nombre des électeurs inscrits.**

l'élection, aux dispositions de l'article L.133-2 du Code du travail» (3). En d'autres termes, des organisations syndicales sont représentatives soit parce qu'elles bénéficient

d'une présomption en ce sens (I), soit parce qu'elles répondent aux critères définis par le Code du travail (II). En outre, en cas de conflit sur la représentativité d'un syndicat, la loi prévoit une procédure de règlement devant le juge administratif (III).

### I. La présomption de représentativité

L'article 9 bis de la loi 13 juillet 1983, relative aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que sont regardés comme représentatifs de l'ensemble des personnels des trois fonctions publiques les syndicats ou unions de syndicats de fonctionnaires qui soit «disposent d'un siège au moins dans chacun des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière», soit «recueillent au moins 10% de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections organisées pour la désignation des représentants des personnels soumis aux dispositions de la présente loi aux commissions administratives paritaires et au moins 2% des suffrages exprimés lors de ces mêmes élections dans chaque fonction publique». Les organisations syndicales bénéficient donc d'une présomption si elles répondent à l'une de ces deux hypothèses.

## Les échéances avant le premier tour de scrutin

- 22 octobre au plus tard : demandes d'inscription ou réclamations contre les inscriptions ou omissions de la liste électorale et affichage de la liste des agents admis à voter par correspondance.

- 25 octobre au plus tard : éventuelles rectifications de la liste des agents admis à voter par correspondance.

- 27 octobre : envoi du matériel de vote aux agents qui votent par correspondance.

- 6 novembre : 1<sup>er</sup> tour de scrutin.

- 11 décembre : second tour de scrutin, organisé si aucune liste n'est déposée par les organisations syndicales représentatives ou si le nombre de votants est inférieur à la moitié du nombre des électeurs inscrits.

Circulaire NOR : IOCB081594C annexe 1, calendrier des opérations électorales CAP-CTP-CHS.

Dans le premier cas, la circulaire du ministère de l'Intérieur du 20 juin 2008 relative aux élections paritaires locales identifie cinq organisations syndicales qui bénéficient de cette présomption du fait de leur présence dans les trois conseils supérieurs : la CFDT, la CFTC, la CGC, la CGT et FO (4). Cependant, concernant deux organisations syndicales (Unsa et FA-FPT), la circulaire indique qu'en présentant une liste sous forme unifiée lors des élections générales de 2001, ces organisations ont obtenu un nombre de voix et de sièges qui satisfont aux conditions de représentativité posées par l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 (5). Cependant, le ministère de l'Intérieur considère que leur séparation ultérieure crée une incertitude juridique quant à leur représentativité, mais précise qu'elle pourrait être reconnue sur la base des critères posés par le Code du travail. Le débat suscité par cette situation a conduit le ministère à publier une note complémentaire portant à la connaissance des autorités territoriales plusieurs jugements ou avis rendus indirectement sur cette question, qui souligne cependant que la jurisprudence n'est pas encore stabilisée (6).

Il est donc fort probable que les juridictions administratives soient amenées, à l'occasion de ces élections, à clarifier ce débat, qui sera peut-être par la suite sans objet, dès lors que les accords de Bercy prévoient que la représentativité d'une organisation pourrait être attestée par sa présence au sein d'un seul conseil supérieur de la fonction publique (7).

Concernant la seconde hypothèse, un syndicat qui invoque sa représentativité à ce titre

doit cumulativement établir qu'il a recueilli au moins 10% de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections aux CAP des représentants des personnels soumis à la loi du 13 juillet 1983 et également 2% des suffrages exprimés lors de ces mêmes élections dans chaque fonction publique (8).

Toutefois, une organisation qui ne bénéficie pas de cette présomption peut également prouver sa représentativité sur la base des critères définis par le Code du travail.

### II. La représentativité d'après le Code du travail

Une organisation syndicale peut pallier l'absence de présomption de représentativité en l'établissant sur le fondement de l'article L.2121-1 du Code du travail (ancien article L.133-2) qui dispose que «la représentativité des organisations syndicales est déterminée d'après les critères suivants : les effectifs, >

(1) Arrêté du 4 mars 2008 fixant la date des élections aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et aux comités d'hygiène et de sécurité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

(2) Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août.

(3) Articles 29 et 32 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(4) Circulaire NOR : IOCB081594C relative aux élections des représentants du personnel aux CAP, CTP et CHS des collectivités.

(5) Idem.

(6) Ministère de l'Intérieur (DGCL), note complémentaire à la circulaire NOR : IOCB081594C aux élections des représentants du personnel aux CAP, CTP et CHS des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, 2 septembre 2008.

(7) Min. Budget, comptes publics et fonction publique, DGAFP, relevé de conclusions relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, p.5.

(8) A. Taillefer, Juris-Classeur Fonctions publiques, fasc. 290 Libertés publiques - Droit syndical - Droit de grève, point n°32.

■ ■ ■ L'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, l'attitude patriotique pendant l'occupation». C'est localement, au niveau où sont organisées les élections paritaires (par exemple, à l'échelle d'une commune ou d'un centre de gestion), que l'autorité territoriale compétente doit apprécier cette représentativité (9). Cependant, la charge de la preuve revient à l'organisation syndicale. L'administration ne peut se contenter d'une simple déclaration de l'organisation, sans que celle-ci n'apporte la preuve des éléments qu'elle avance (10). Le Code du travail énonce donc six critères de représentativité. L'administration doit en principe contrôler l'ensemble de ces critères (11). Le fait que seulement un ou deux critères soient remplis ne suffit pas à établir la représentativité d'une organisation (12). Cependant, la jurisprudence a consacré en la matière la méthode du faisceau d'indices, permettant ainsi de compenser la faiblesse de certains critères par d'autres (13). Parmi ces critères, celui des effectifs constitue un élément important (14). Il est examiné en prenant en compte le nombre d'adhérents par rapport au nombre d'électeurs à l'organisme paritaire, comparé avec le taux de syndicalisation du personnel concerné (15). A cet égard, la cour administrative d'appel de Versailles a considéré insuffisants les effectifs d'un syndicat qui totalisait 490 adhérents sur les 25 000 agents de l'établissement, soit 1,92 % des effectifs (16). Il en va de même pour une organisation qui « ne compte que 232 adhérents au regard d'un effectif total des corps concernés de 58 463 agents » (17). Cependant, la faiblesse des effectifs peut être compensée par le fait que ce taux est comparable à celui d'autres organisations syndicales représentatives. Ainsi, quand bien même « l'effectif [des] cotisants, qui ne dépasse pas

2 % du corps électoral, est faible, ce taux est comparable à celui d'autres organisations syndicales reconnues représentatives par la loi » (18).

Le critère des cotisations peut être rapproché de celui des effectifs, puisqu'il vise à apprécier l'importance des adhérents. Il permet également

**À NOTER**  
L'autorité territoriale compétente doit apprécier la représentativité au niveau où sont organisées les élections paritaires (par exemple, à l'échelle d'une commune ou d'un centre de gestion).

de contrôler la régularité des adhésions sur plusieurs années. L'indépendance s'apprécie, elle, par rapport à l'employeur (19). En revanche, la charge de la preuve

de son défaut revient à celui qui l'allègue.

L'expérience et l'ancienneté sont étroitement liées. L'expérience est appréciée au vu de l'activité effective de l'organisation (20). Pour le syndicat issu d'une scission, il ne peut être regardé comme un syndicat nouvellement créé. Mais encore faut-il que la structure dont il est issu ait eu elle-même une réelle activité (21). Cependant, l'expérience et l'ancienneté peuvent être acquises à titre personnel par les responsables locaux d'un syndicat (22). Enfin, il faut considérer que la référence à l'attitude patriotique pendant l'Occupation est aujourd'hui inopérante. Bien qu'elle pourrait être invoquée par un syndicat qui remplirait encore ce critère (23).

Par ailleurs, la jurisprudence a complété ces critères par deux autres éléments, l'audience et l'activité du syndicat. La première peut dans certaines circonstances, notamment pour les nouveaux syndicats, compenser l'absence d'expérience ou d'ancienneté. Ainsi, la cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré qu'un syndicat nouvellement constitué « possède déjà d'une certaine audience attestée par le fait qu'il a obtenu la signa-

ture de plus de 50 agents de la région (sur 768), dans le cadre d'une pétition réclamant sa présence aux élections litigieuses » (24). L'audience s'apprécie aussi par les résultats obtenus lors des précédentes élections professionnelles (25).

A cet égard, le ministère de la Fonction publique a affiché, dans le cadre de la réforme sur le dialogue social, l'objectif d'accorder une place importante à ce dernier critère (26). Aussi, bien que cette volonté n'ait pas encore reçu de traduction législative, ce sera l'un des enjeux des présentes élections (27).

### III. Le contentieux de la représentativité

L'appréciation de la représentativité se fait, en cas de contestation, sous le contrôle du juge. A cette fin, la loi a mis en place une procédure d'urgence devant le tribunal administratif permettant de faire trancher les éventuels conflits avant les élections (28).

Cependant, cette procédure n'est ouverte qu'aux seules organisations syndicales dont les listes ont été déclarées non représentatives par l'administration (29). Pour les autres, le juge applique la théorie des opérations complexes et considère que la décision de recevabilité d'une liste constitue une mesure préparatoire. En revanche, à l'issue des scrutins, les organisations syndicales concurrentes pourront contester devant le juge de l'élection l'ensemble des opérations, y compris les décisions portant sur la recevabilité des listes déposées (30). La rédaction de la loi semble également exclure la possibilité pour l'administration de saisir le tribunal administratif pour avis quant à la représentativité d'une organisation syndicale.

Le syndicat dont la liste aurait été déclarée irrecevable disposait d'un délai de trois jours qui suit la date limite du dépôt des candidatures pour saisir en contestation le tribunal administratif, soit jusqu'au lundi 29 septembre pour les élections à venir (31). Il ne court donc pas à compter de la décision de rejet prise par l'administration. Cependant, ce délai, qui est franc, doit être strictement respecté, sous peine d'irrecevabilité de la contestation déposée après son épuisement (32).

Il convient de noter que le tribunal administratif, saisi d'une telle contestation, ne statue pas sur la légalité de la décision par laquelle l'administration déclare l'irrecevabilité d'une

(9) CE 12 septembre 1983, «Synd. nat. lycées et collèges», req. n° 54142.

(10) CAA Versailles 15 mai 2007, «Fédération Sud ANPE», req. n° 06VE01551.

(11) TA Paris, «Syndicat Sud-Equipement», req. n° 97-01797/5.

(12) CAA Versailles 15 mai 2007, «Fédération Sud ANPE», req. n° 06VE01551; CAA Paris 13 janvier 2000, «Sud rural», req. n° 99PA04010.

(13) CAA Marseille 2 juin 1998, «Synd. général police», req. n° 98MA00342.

(14) Circulaire NOR: IOCB081594C précitée, p.10.

(15) Idem.

(16) CAA Versailles 15 mai 2007, «Fédération Sud ANPE», req. n° 06VE01551.

(17) CAA Paris «SNETAA-PAG-EIL», req. n° 04PA00694.

(18) CAA Bordeaux 28 mai 2002, «Syndicat SUD ANPE Aquitaine», req. n° 00BX00719.

(19) Circulaire NOR: IOCB081594C préc., p.10.

(20) CAA Paris, «SNETAA-PAG-EIL», req. n° 04PA00694.

(21) CAA Paris préc.

(22) CAA Marseille 2 juin 1998, «Syndicat général de la police», req. n° 98MA00342.

(23) CAA Marseille 2 juin 1998, «Syndicat général de la police», req. n° 98MA00342.

(24) CAA Bordeaux 28 mai 2002, «Syndicat SUD ANPE», req. n° 00BX00719.

(25) Circulaire NOR: IOCB081594C précitée, p.10.

(26) Min. Budget, comptes publics et fonction publique, DGAFP, présentation des accords de Bercy sur le dialogue social dans la fonction publique, mai 2008, p.7.

(27) «Le Monde», «Les syndicats divisés peinent à peser sur la rentrée sociale», 26 août 2008.

(28) Loi n° 84-53, art. 29 et 32.

(29) CE 16 janvier 2002, «Union nationale des syndicats autonomes de la police», req. n° 196638.

(30) CAA Bordeaux 25 avril 2006, «Syndicat Sud rural», req. n° 03BX0117.

liste, mais doit apprécier lui-même la représentativité de la liste au regard des critères énoncés par l'article L.2121-1 du Code du travail (33).

Le juge doit en principe se prononcer dans un délai de quinze jours qui suit le dépôt de la requête. Néanmoins, le non-respect de ce terme n'entache pas d'irrégularité le jugement rendu ensuite (34). En outre, le recours

#### À NOTER

La référence à l'attitude patriotique pendant l'Occupation est aujourd'hui inopérante, bien qu'elle pourrait être invoquée par un syndicat qui remplirait encore ce critère.

en contestation n'est pas suspensif, ce qui signifie que le processus électoral peut être poursuivi sans attendre que le tribunal ait statué

sur la contestation relative à la représentativité d'une organisation syndicale (35).

Enfin, le jugement rendu sur cette question peut être frappé d'appel. Celui-ci n'est pas suspensif. Le processus électoral peut être

poursuivi sans attendre l'arrêt rendu par la cour (36). Mais, dès lors que les résultats des élections ont été proclamés avant que le juge d'appel ne statue, le recours devient sans objet (37). Il appartient alors à l'organisation syndicale dont la représentativité n'a pas été admise de contester devant le juge de l'élection la régularité de l'opération électorale, et notamment la décision portant sur son irrecevabilité. En définitive, il faut rappeler qu'à défaut de traduction législative, les nouveaux critères de représentativité, issus du protocole d'accord signé le 2 juin, ne seront pas mis en œuvre lors des prochaines élections, bien que la circulaire du 20 juin 2008 invite à prendre en compte cette évolution « en cas d'incertitude dans l'interprétation des règles en vigueur » (38). Les scrutins des 6 novembre et 11 décembre sont donc organisés dans les conditions du droit décrit ci-dessus.

Malgré cela, les élections prochaines risquent d'être fragilisées, précisément du fait des enjeux syndicaux liés à la réforme et des incer-

titudes juridiques soulevées par la circulaire du 20 juin 2008. Le risque n'est pas moindre. En effet, dans le cadre du contentieux électoral, des organisations syndicales pourraient être fondées à contester la participation de certains syndicats concurrents et obtenir éventuellement l'annulation des opérations électorales en établissant leur défaut de représentativité (39). Les prochaines élections constitueront donc un test pour le dialogue social dans la fonction publique. ■

(31) Circulaire NOR: IOCB081594C précitée, annexe 1, Calendrier des opérations électorales CAP-CTP-CHS, scrutins des 6/11/08 et 11/12/08.

(32) CAA Paris 6 novembre 2001, « Syndicat Sud CNFPT et Fédération SUD collectivités territoriales », req. n° 01PA03401 et 01PA03402.

(33) CAA Paris 30 novembre 2000, « Syndicat national SUD Impôts », req. n° 00PA03541.

(34) CAA Paris 18 mars 2004, « SNETAA-PAG-EIL », req. n° 04PA00694.

(35) CAA Versailles 15 mai 2007, « Fédération Sud ANPE », req. n° 06VE01551.

(36) CAA Versailles 15 mai 2007, « Fédération Sud ANPE », req. n° 06VE01551.

(37) CAA Nancy 24 mars 2005, « Min. Intérieur », req. n° 01NC00187.

(38) Circulaire NOR: IOCB081594C précitée, p.8.

(39) TA Marseille 3 juin 2008, « Synd. FO personnel conseil régional PACA », req. n° 0607879.



## Dans le numéro d'octobre

### LE DÉBAT

**Comment combattre les Inégalités de santé ?**

### ACTUALITÉ

**Handicap : les laborieux diagnostics d'accessibilité**

### INITIATIVES

**Les foyers de jeunes travailleurs offrent plus qu'un toit**

[www.lagazette-sante-social.com](http://www.lagazette-sante-social.com)

Pour vous abonner : 01 40 13 32 11