CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N°s 469393, 469406

SYNDICAT UFSE-CGT et autres

Ordonnance du 7 décembre 2022

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 469393, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 5 et 7 décembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT (UFSE-CGT), l'Union syndicale Solidaires Fonction Publique et la Fédération syndicale unitaire (FSU) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'arrêté du 30 novembre 2022 modifiant l'arrêté du 9 mars 2022 portant dérogation à l'utilisation du vote électronique en vue du prochain renouvellement général des instances de dialogue social dans la fonction publique de l'Etat ;

2°) d'ordonner la suspension de l'instruction du 2 décembre 2022 relative à l'organisation des scrutins des comités sociaux d'administration de proximité des directions départementales interministérielles ;

3°) d'enjoindre au Gouvernement d'abroger ces dispositions ;

4°) d'enjoindre au Gouvernement de reporter la date des scrutins relatifs aux comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros à leur verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les nouvelles modalités d'organisation des scrutins, particulièrement tardives et lourdes de conséquence, notamment en ce qu'elles caractérisent une discrimination à l'encontre des électeurs en raison de leur état de santé, portent atteinte au principe de participation consacré par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et repris par l'article L. 112-1 du code général de la fonction publique, ainsi qu'aux principes généraux du droit électoral, notamment de sincérité du scrutin et d'accès au vote de tous les électeurs ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors, d'une part, que le scrutin doit se tenir le 8 décembre prochain, alors que le calendrier électoral vient d'être bouleversé et raccourci de manière particulièrement importante, d'autre part, qu'il convient de garantir l'application d'une procédure électorale unique pour l'ensemble des scrutins et de prévenir la multiplication de contentieux électoraux et, enfin, qu'il est nécessaire d'accorder un temps suffisant au processus électoral des comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles, réduit à environ huit heures contre une période continue de huit jours pour les autres scrutins du périmètre du ministère de l'intérieur ;

- il est porté atteinte à la liberté fondamentale consistant en la garantie effective du droit de vote des agents publics, pris en leur qualité d'électeurs aux élections professionnelles, au titre du principe constitutionnel de participation ;

- l'atteinte portée est grave et manifestement illégale en ce que, en premier lieu, les listes électorales à utiliser, qui sont celles arrêtées à la date du 14 novembre 2022, sont entachées d'un taux d'erreur élevé de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin, en deuxième lieu, la modification des modalités de vote le jour même de l'ouverture initialement prévue, sans information préalable, entraîne une désorganisation affectant de façon déterminante l'issue du scrutin, en troisième lieu, les modalités retenues, qui reposent exclusivement sur un vote à l'urne sans solution de substitution, excluent les agents qui ne pourront pas se déplacer physiquement pour voter et caractérisent une discrimination en raison de l'état de santé et, enfin, le caractère tardif de la lourde modification apportée va avoir un impact direct sur le nombre de votants et la mesure de la représentativité syndicale et porte indirectement atteinte à l'exercice de la liberté syndicale ;

- le report des opérations électorales, comme cela a été le cas en Guyane, s'impose afin de permettre l'organisation d'un scrutin sincère, respectueux des droits de l'ensemble des agents pris en leur qualité d'électeurs.

2° Sous le n° 469406, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 5 et 7 décembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT (UFSE-CGT), l'Union syndicale Solidaires Fonction Publique et la Fédération syndicale unitaire (FSU) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'arrêté du 30 novembre 2022 modifiant l'arrêté du 9 mars 2022 portant dérogation à l'utilisation du vote électronique en vue du prochain renouvellement général des instances de dialogue social dans la fonction publique de l'Etat ;

2°) d'ordonner la suspension de l'instruction du 2 décembre 2022 relative à l'organisation des scrutins des comités sociaux d'administration de proximité des directions départementales interministérielles ;

3°) d'enjoindre au Gouvernement d'abroger ces dispositions ;

4°) d'enjoindre au Gouvernement de reporter la date des scrutins relatifs aux comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros à leur verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que la condition d'urgence est remplie et qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au soutien de la requête enregistrée sous le n° 469393.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 décembre 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet des requêtes. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Les requêtes ont été communiquées à la Première ministre et au ministre de la transformation et de la fonction publique, qui n'ont pas produit de mémoire.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, l'Union syndicale Solidaires Fonction Publique et la Fédération syndicale unitaire et, d'autre part, la Première ministre, le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de la transformation et de la fonction publique ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 7 décembre 2022, à 14 heures :

- Me Pinet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'UFSE-CGT, de l'Union syndicale Solidaires Fonction Publique et de la FSU ;

- les représentants des syndicats requérants ;

- les représentants du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transformation et de la fonction publique ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 ;
- le décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 ;
- l'arrêté du 9 mars 2022 fixant la date des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique ;
- l'arrêté du 9 mars 2022 portant dérogation à l'utilisation du vote électronique en vue du prochain renouvellement général des instances de dialogue social dans la fonction publique de l'Etat ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Les deux requêtes visées ci-dessus, qui sont présentées par les mêmes organisations syndicales requérantes, pour l'une, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, et, pour l'autre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du même code, tendent à la suspension de l'exécution des mêmes décisions et au prononcé des mêmes injonctions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale (...)* ».

3. D'une part, l'article 4 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a prévu, dans le cadre du renouvellement des instances de représentation du personnel, la création de comités sociaux d'administration, issus de la fusion des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Aux termes du premier alinéa du II de l'article 5 du décret du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : « *Pour les directions départementales interministérielles, il est créé par arrêté du préfet, auprès de chaque directeur départemental interministériel, un comité social d'administration de direction départementale interministérielle* ».

4. D'autre part, aux termes de l'article 19 du décret du 20 novembre 2022 : « *La date des élections pour le renouvellement général des comités sociaux d'administration est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre chargé de la fonction publique (...)* ». Aux termes de l'article 36 de ce même décret : « *I. - Le vote a lieu par voie électronique selon les modalités prévues par le décret du 26 mai 2011 susvisé [relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique de l'Etat]. / (...). II. - Toutefois, un arrêté des ministres intéressés et du ministre chargé de la fonction publique peut prévoir, par dérogation au I, que les opérations de vote se déroulent au moyen du vote à l'urne, à titre exclusif ou complémentaire, dans certaines administrations, établissements ou autorités dont ils établissent la liste. / III. - Dans tous les cas, le vote peut avoir lieu par correspondance, dans les conditions fixées par les mêmes arrêtés. / Dans ce cas, les enveloppes expédiées, aux frais de l'administration, par les électeurs doivent parvenir au bureau de vote avant l'heure de la clôture du scrutin* ».

5. Il résulte respectivement des articles 1er et 2 de l'arrêté du 9 mars 2022 fixant la date des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique que la date des élections pour le renouvellement général des organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière a été fixée au 8 décembre 2022 et que les opérations de vote électronique par internet dans la fonction publique de l'Etat se déroulent du 1er décembre au 8 décembre 2022. Si, au sein de la fonction publique de l'Etat, les opérations de vote ont en principe vocation à avoir lieu par voie électronique, un arrêté a été pris le 9 mars 2022, en application des dispositions de l'article 36 du décret du 20 novembre 2022 citées au point précédent, pour y déroger dans certains cas. Il comporte à cet effet des annexes fixant la liste des scrutins des administrations, établissements ou services faisant usage de cette dérogation et définissant les modalités de celle-ci pour chaque scrutin, que ce soit au moyen du vote à l'urne, à titre exclusif ou complémentaire du vote électronique, ou au moyen du vote par correspondance.

6. Il résulte de l'instruction qu'alors que les scrutins relevant du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer devaient tous se dérouler par voie électronique du 1er décembre au 8 décembre 2022, un arrêté du 30 novembre 2022 a ajouté une annexe 6 à l'arrêté dérogatoire du 9 mars 2022 pour prévoir que les opérations de vote relatives aux comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles se dérouleront finalement au moyen du vote à l'urne à titre exclusif, au cours de la journée du 8 décembre. Pour préciser les conditions de mise en œuvre de ce changement des modalités de vote pour ces seuls scrutins, une instruction a été diffusée le 2 décembre 2022. L'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT (UFSE-CGT), l'Union syndicale Solidaires Fonction Publique et la Fédération syndicale unitaire (FSU) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant tant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative que de l'article L. 521-2 du même code, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 30 novembre 2022 et de l'instruction du 2 décembre 2022 et, en conséquence, le report de la date des scrutins relatifs aux comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles.

7. Pour justifier de l'urgence qui s'attacherait à suspendre les dispositions organisant ce changement des modalités de vote, les organisations syndicales font valoir l'imminence de l'ouverture des scrutins et le bouleversement et le raccourcissement très important du calendrier électoral, les opérations de vote devant se dérouler sur la seule journée du 8 décembre 2022. Il se prévalent également de l'intérêt consistant à garantir l'application d'une procédure électorale unique pour l'ensemble des scrutins et de prévenir la multiplication de contentieux électoraux et de la nécessité d'accorder un temps suffisant au processus électoral des comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles.

8. Il est vrai que les conditions dans lesquelles le changement des modalités de vote est intervenu, notamment son caractère particulièrement tardif, avec toutes les conséquences en termes d'organisation et de mobilisation qui en découlent, sont regrettables. Toutefois, il résulte de l'instruction, notamment des précisions apportées à l'audience, que si les opérations de vote pour les comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles devaient se tenir du 1er décembre au 8 décembre 2022 par voie électronique, des difficultés techniques, notamment dans l'agrégation des données au niveau local, sont apparues au cours des opérations préalables à l'ouverture de ce vote. En raison de doutes entachant la fiabilité des listes électorales injectées dans la solution de vote électronique, les organisations syndicales présentes ont refusé de participer au scellement de l'urne électronique du bureau de vote centralisateur des directions départementales interministérielles qui devait intervenir le 30 novembre 2022. Pour garantir l'organisation des élections professionnelles et la mise en place des instances de dialogue social sur l'ensemble du périmètre de responsabilité du ministère de l'intérieur et des outre-mer, le choix a été fait, pour ces seuls scrutins locaux, de procéder finalement aux opérations électorales au moyen du vote à l'urne, lors de la journée du 8 décembre 2022. Il ressort de l'instruction du 2 décembre 2022 que ces opérations de vote seront menées sur la base des listes électorales établies localement, telles qu'affichées et vérifiées à la date du 14 novembre 2022, rectifiées le cas échéant du fait de changements de circonstances intervenus postérieurement à cette date, et dont les organisations requérantes ont, à l'audience, convenu de la validité. Par ailleurs, afin d'accompagner la mise en œuvre du nouveau dispositif et de faciliter le déroulement des scrutins, une communication active a été effectuée par l'administration vers les chefs de service, les agents et organisations syndicales concernés et l'instruction du 2 décembre 2022 a prévu des aménagements pour permettre aux agents de se rendre dans leurs bureaux de vote, notamment en termes d'horaires, d'autorisations spéciales d'absence et de reports de jours de télétravail, ainsi que pour adapter localement l'organisation du vote, le cas échéant par la constitution de bureaux de vote spéciaux ou de sections de vote. Enfin, alors que les opérations de vote prévues demain marquent l'aboutissement d'un long processus de préparation s'étalant sur plusieurs mois et d'une large campagne électorale, il résulte de l'instruction que les mesures provisoires demandées au juge des référés impliqueraient, pour être utilement mises en œuvre, que les opérations de vote soient reportées, comme le demandent d'ailleurs les organisations syndicales requérantes, pour les 235 scrutins relatifs aux comités sociaux d'administration des directions départementales interministérielles et pour leurs 29 000 électeurs. Eu égard au nombre d'agents concernés et à la complexité des mesures d'organisation du scrutin et compte tenu de l'intérêt public qui s'attache à l'organisation des élections sur la période prévue, qui est commune à l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, et à l'absence de retard dans la mise en place des nouvelles instances de dialogue social pour les agents intéressés alors que les instances antérieures aux comités sociaux d'administration ont vocation à disparaître au 1er janvier 2023, la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative comme de l'article L. 521-2 du même code ne saurait être regardée comme remplie.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT et autres doivent être rejetées, y compris leurs conclusions aux fins d'injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : Les requêtes de l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT et autres sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union fédérale des syndicats de l'Etat CGT, à l'Union syndicale Solidaires Fonction Publique, à la Fédération syndicale unitaire, à la Première ministre, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de la transformation et de la fonction publique.

Fait à Paris, le 7 décembre 2022

Signé : Anne Courrèges

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La secrétaire,



Nathalie Planchette