

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300349

Fédération des Fonctionnaires

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 5 juin 2014
Lecture du 26 juin 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie,

Vu la requête, enregistrée le 5 novembre 2013, présentée pour la Fédération des Fonctionnaires, par Me Raphaële Charlier, avocat ; la Fédération des Fonctionnaires demande au tribunal :

- d'annuler l'article 1^{er} de l'arrêté en date du 25 septembre 2013 par lequel le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a constaté les résultats des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires (CAP) de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et de la fonction publique des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics, et spécifiquement l'attribution du quatrième siège dans la CAP n° 4 de la filière administrative et culturelle de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que l'attribution des deuxième et troisième sièges dans la CAP n° 8 de la filière administrative et incendie de la fonction publique des communes ;

- et de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui payer la somme de 200 000 F en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La Fédération des Fonctionnaires soutient que :

- sa requête est recevable :
 - elle a intérêt à agir en tant que syndicat le plus représentatif du secteur public et troisième syndicat de Nouvelle-Calédonie, ayant pour objet de défendre les intérêts des organisations syndicales membres et de leurs adhérents et présentant des listes de candidats aux élections des représentants du personnel ;
 - elle est représentée par son secrétaire général, dûment habilité à cette fin ;
 - elle a présenté auprès du président du gouvernement une contestation d'attribution de sièges en CAP ;
- sa requête est introduite dans le délai de recours contentieux ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure, compte tenu du fait qu'en méconnaissance de l'article 11-1 de la délibération n° 135 du 21 août 1990, le président du gouvernement n'a pas statué sur sa contestation du 1^{er} octobre 2013 ;

- l'arrêté est entaché d'illégalité interne :

- le gouvernement ne saurait légitimement soutenir avoir modifié la méthode de calcul des suffrages par liste après la constatation des résultats, alors que les organisations syndicales n'ont pas été informées des incidences potentielles sur la répartition des sièges aux CAP de la présentation de listes incomplètes - lesquelles sont recevables, en vertu des dispositions combinées des articles 7 de la délibération n° 135 du 21 août 1990 et de la délibération n° 76/CP du 5 septembre 1996, pourvu qu'elles comportent autant de titulaires et de suppléants ;

- en application de l'article 11 de la délibération du 21 août 1990, les élections professionnelles reposent sur un scrutin de liste et les représentants sont élus à la proportionnelle ; le caractère incomplet d'une liste n'a aucun effet pénalisant sur l'exercice de prérogatives syndicales ; la Fédération des Fonctionnaires avait un nombre de voix supérieur à l'UT CFE CGC qui n'aurait pas dû se voir attribuer le 4^{ème} siège dans la CAP n° 4 de la filière administrative et culturelle de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les 2^{ème} et 3^{ème} sièges dans la CAP n° 8 de la filière administrative et incendie de la fonction publique des communes ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 23 janvier 2014, présenté par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête ;

- à titre subsidiaire, à l'annulation de l'article litigieux seulement en tant qu'il concerne l'attribution des sièges au sein de la CAP administrative et culturelle n° 4 de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et de la CAP administrative et incendie n° 8 de la fonction publique des communes de Nouvelle-Calédonie ;

Il soutient que :

- il n'a commis aucun vice de procédure dans la mesure où les dispositions de l'article 11-1 de la délibération du 21 août 1990 ne sont applicables qu'aux opérations électorales, ce qui n'est pas le cas du recours de la Fédération des Fonctionnaires ; en tout état de cause, l'absence de réponse du président dans le délai de 48 heures prescrit constitue une décision implicite de rejet, insusceptible de vicier la procédure d'attribution des sièges litigieux ;

- le mode d'attribution des sièges qu'il a adopté est valide :

- aucune disposition réglementaire calédonienne ne précise les modalités d'attribution des sièges au sein d'une CAP comptant un nombre de sièges supérieur à ceux que la liste déposée par le syndicat arrivé en tête des votes permet de pourvoir ;

- face à cette lacune, le président du gouvernement s'est inspiré de l'article 23-b du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 qui prévoit, d'une part, que si une liste incomplète obtient un siège de plus que le nombre de candidats présentés par elle, ce siège est attribué à la liste qui, suite à la répartition par quotient et par moyenne, l'obtient en second, d'autre part, que si des sièges n'ont pas été pourvus par voie d'élection, la CAP est complétée par tirage au sort parmi les électeurs à cette commission relevant de chaque groupe hiérarchique concerné ;

- le président du gouvernement a appliqué ces principes pour procéder à l'attribution des sièges au sein de la CAP administrative et culturelle n° 4 de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et de la CAP administrative et incendie n° 8 de la fonction publique des communes ;

- il n'y a jamais eu par le passé de pratique consistant pour le gouvernement à informer les organisations syndicales arrivées en tête avec des listes lacunaires des résultats pour leur permettre d'ajouter des noms ; en tout état de cause, la Fédération des Fonctionnaires ne saurait utilement invoquer à son profit le bénéfice d'une pratique illégale ;

- si le tribunal entraînait en voie d'annulation, il devrait procéder à une limitation des effets de celle-ci aux résultats des seules CAP administrative et culturelle n° 4 de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et CAP administrative et incendie n° 8 de la fonction publique des communes ;

Vu l'ordonnance en date du 28 janvier 2014 fixant la clôture d'instruction au 10 mars 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 7 mars 2014, présenté pour la Fédération des Fonctionnaires, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- la contestation des résultats des élections aux CAP concerne bien la contestation de la validité d'une opération électorale et doit être préalablement soumise au président du gouvernement qui a 48 heures pour répondre ;

- compte tenu de l'usage ancien adopté par les services du gouvernement, le mode d'attribution des sièges ne pouvait être modifié unilatéralement par la Nouvelle-Calédonie sans information préalable des organisations syndicales, sauf à méconnaître le principe de sécurité juridique ;

Vu l'arrêté attaqué ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

Vu la délibération n° 135 du 21 août 1990 relative aux commissions administratives paritaires ;

Vu la délibération n° 76/CP du 5 septembre 1996 relative aux Commissions Administratives Paritaires des cadres d'emplois des Communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics ;

Vu l'arrêté du 5 juin 2013 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relatif à la structuration des commissions administratives paritaires de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie prévues par la délibération modifiée n° 135 du 21 août 1990 ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 juin 2014 ;

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Charlier, avocat de la Fédération des Fonctionnaires, et de M. Loquet, représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que, par un arrêté du 25 septembre 2013, le président du gouvernement a constaté les résultats des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et de la fonction publique des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics ; que, par un recours administratif en date du 1^{er} octobre 2013, la Fédération des Fonctionnaires a contesté l'attribution du quatrième siège dans la CAP n° 4 de la filière administrative et culturelle de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que l'attribution des deuxième et troisième sièges dans la CAP n° 8 de la filière administrative et incendie de la fonction publique des communes et demandé que ces sièges lui soient attribués ; que, par la présente requête, la Fédération des Fonctionnaires doit être regardée comme poursuivant l'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté du 25 septembre 2013 en tant qu'il concerne l'attribution des trois sièges litigieux ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, que la Fédération des Fonctionnaires soutient que l'arrêté du 25 septembre 2013 est entaché d'un vice de procédure, dans la mesure où le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'a pas statué sur sa contestation dans le délai de 48 heures prescrit par les articles 11-1 de la délibération susvisée du 21 août 1990 et de la délibération susvisée du 5 septembre 1996 ;

3. Considérant qu'aux termes de ces articles en tous points semblables : « *Les contestations sur la validité des opérations électorales doivent être portées devant le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dans un délai de sept jours ouvrés à compter de la publication des résultats. Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie statue sur les éventuelles contestations dans un délai de 48 heures à compter de leur réception. Il motive sa décision.* » ;

4. Considérant que l'absence de réponse du président du gouvernement à la contestation introduite par la Fédération des Fonctionnaires postérieurement à l'édition de l'arrêté du 25 septembre 2013 ne saurait entacher d'illégalité externe cet arrêté ; que le moyen doit donc être écarté comme inopérant ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que la Fédération des Fonctionnaires critique la méthode adoptée par le président du gouvernement pour attribuer les sièges à pourvoir dans trois CAP et se plaint de ce que des sièges aient été attribués à d'autres formations syndicales alors qu'elle était arrivée en tête ;

6. Considérant qu'aux termes des articles 7 en tous points semblables de la délibération susvisée du 21 août 1990 et de la délibération susvisée du 5 septembre 1996 : « *Les listes de candidats peuvent être présentées par des organisations syndicales ou professionnelles. Elles peuvent être incomplètes mais elles doivent comporter autant de titulaires que de suppléants...* » ; et qu'aux termes de leurs articles 11 : « *Les sièges sont répartis à la proportionnelle. Chaque liste a droit à autant de sièges de représentants titulaires que le nombre de voix recueilli par elle contient de fois le quotient électoral. Ce dernier est déterminé en divisant le nombre de suffrages valablement exprimés par le nombre de représentants titulaires à élire à la commission. Les sièges de représentants titulaires restant éventuellement à pourvoir sont attribués suivant la règle de la plus forte moyenne...* » ;

7. Considérant qu'il est constant que la Fédération des Fonctionnaires est arrivée en tête, loin devant les autres formations syndicales, lors des élections tant au sein de la CAP

administrative et culturelle n° 4 de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie qu'au sein de la CAP administrative et incendie n° 8 de la fonction publique des communes de la Nouvelle-Calédonie ; qu'elle avait donc vocation à obtenir l'ensemble des sièges à pourvoir dans ces deux CAP ; que, cependant, elle y avait présenté des listes incomplètes ;

8. Considérant que les délibérations calédoniennes citées au point 6 du présent jugement ne précisent pas les modalités d'attribution de sièges, d'une part, dans l'hypothèse où une liste incomplète obtiendrait un siège de plus que le nombre de candidats présentés par elle lui permet de pourvoir, d'autre part, dans l'hypothèse où une partie ou la totalité des sièges n'a pu être pourvue par voie d'élection ;

9. Considérant que, confronté en pratique à ces deux hypothèses, le président du gouvernement s'est inspiré du mécanisme institué à l'article 23b du décret susvisé du 17 avril 1989, qui 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. En cas d'égalité du nombre de sièges obtenus, l'ordre des choix est déterminé par le nombre respectif de suffrages obtenu par les listes en présence. En cas d'égalité du nombre des suffrages, l'ordre des choix est déterminé par voie de tirage au sort. Les représentants titulaires sont désignés selon l'ordre de présentation de la liste. 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...* » ;

10. Considérant que, dans le silence des textes, il appartenait au président du gouvernement, pour permettre le fonctionnement effectif de ces commissions, de définir les modalités d'attribution dans les deux hypothèses sus décrites qui se présentaient à lui à l'issue des élections des représentants du personnel aux CAP des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie ; que le choix de transposer le mécanisme valant pour des élections comparables au sein des CAP des collectivités territoriales et de leurs établissements publics n'apparaît pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

11. Considérant, en troisième lieu, que la Fédération des Fonctionnaires affirme qu'auparavant, lorsqu'il était confronté à des problèmes de sièges non pourvus pour cause de listes incomplètes, les services du gouvernement avaient l'habitude d'appeler les organisations syndicales pour leur permettre de les compléter utilement ; qu'elle reproche au président du gouvernement, d'une part, d'avoir modifié ses pratiques dans ces deux hypothèses, d'autre part, de ne pas l'avoir informée de ce changement ;

12. Considérant que le président du gouvernement nie la pratique ancienne dont se prévaut, sans l'établir, la Fédération des Fonctionnaires ; qu'en tout état de cause, il n'y a pas de droit acquis au maintien d'une pratique de nature réglementaire ; que, par ailleurs, la Fédération des Fonctionnaires ne saurait utilement tirer parti du protocole d'accord relatif aux élections des représentants du personnel au sein des CAP signé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et six organisations syndicales, dans la mesure où celui-ci est muet sur les modalités à mettre en œuvre pour résoudre les deux hypothèses problématiques susévoquées ;

13. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions en annulation formées par la Fédération des Fonctionnaires doivent être rejetées ;

Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à rembourser à la Fédération des Fonctionnaires les frais que celle-ci allègue avoir exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la Fédération des Fonctionnaires est rejetée.