Conseil d'État, 8e et 3e chambres réunies, 18 novembre 2026, n° 513296

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055109682

Conseil d'État, 8ème et 3ème chambres réunies, 18 novembre 2026, n° 513296 Mentionné aux tables du recueil Lebon ECLI:FR:CECHR:2026:513296.20261118

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 mars, 2 juin et 27 octobre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la fédération CFDT santé-sociaux et la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-1430 du 30 décembre 2025 harmonisant et simplifiant les dispositions applicables aux élections professionnelles et aux instances de dialogue social dans la fonction publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que ce décret :

- est entaché d'irrégularité dès lors que le décret publié ne correspond ni à la version du texte soumise à la consultation du Conseil d'Etat ni à celle qu'il a adoptée ;

- est entaché d'incompétence en ce que seul le législateur pouvait instaurer un mécanisme de tirage au sort pour pourvoir les sièges vacants des représentants du personnel dans les comités sociaux d'établissement et les commissions administratives paritaires de la fonction publique hospitalière ;

- méconnaît la volonté des électeurs, l'égalité devant le suffrage ainsi que les dispositions des articles L. 252-1 et L. 262-1 du code général de la fonction publique combinées avec celles des articles L. 211-1 et L. 211-2 du même code, qui ne prévoient qu'un recours à l'élection pour ces instances ;

- méconnaît le principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, la liberté syndicale, le principe de représentativité et le monopole dont disposent les organisations syndicales pour présenter des listes de candidats aux élections professionnelles en application des dispositions combinées des articles L. 252-1 et L. 262-1 du code général de la fonction publique combinés et des articles L. 211-1 et L. 211-2 du même code ;

- est entaché d'une erreur d'appréciation en ce qu'il instaure un mécanisme de tirage au sort pour remplacer les représentants du personnel susceptible d'aboutir à la désignation d'agents qui ne sont ni élus ni mandatés par des organisations syndicales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er octobre 2026, le ministre de l'action et des comptes publics conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- le code général de la fonction publique ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Emile Blondet, auditeur ;

- les conclusions de M. Charles-Emmanuel Airy, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de La fédération CFDT santé-sociaux et la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 16 novembre 2026, présentée par la fédération CFDT santé-sociaux et autre ;

Considérant ce qui suit :

1. La fédération CFDT santé-sociaux et la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 30 décembre 2025 harmonisant et simplifiant les dispositions applicables aux élections professionnelles et aux instances de dialogue social dans la fonction publique. Eu égard à l'argumentation qu'elles soulèvent, elles doivent être regardées comme demandant l'annulation des seuls articles 40, 43 et 44 de ce décret.

2. Aux termes de l'article L. 252-1 du code général de la fonction publique : « Les représentants du personnel siégeant aux comités sociaux sont élus dans les conditions définies au chapitre Ier du titre Ier. » Aux termes de l'article L. 252-12 du même code, relatif à la composition des comités sociaux dans la fonction publique hospitalière : « Il peut être dérogé à l'élection lorsque les circonstances le justifient, notamment en cas d'insuffisance des effectifs. » Aux termes de l'article L. 262-1 du même code : « La commission administrative paritaire comprend en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants du personnel élus. »

3. D'une part, aux termes de l'article R. 252-82 du code général de la fonction publique, relatif aux comités sociaux dans les établissements publics de santé et autres structures mentionnées à l'article L. 5 du même code, dans sa rédaction antérieure au décret attaqué : « Un représentant du personnel d'un établissement mentionné à l'article L. 5 est remplacé lorsqu'en cours de mandat : / 1° Il cesse définitivement d'exercer ses fonctions au sein de l'établissement ou du groupement de coopération sanitaire public de moyens ; / 2° Il démissionne du mandat au titre duquel il a été élu ; / 3° Il est frappé de l'une des causes d'inéligibilité prévues à l'article R. 211-40. / Lorsque l'élection a eu lieu au scrutin de liste, le représentant titulaire est remplacé par un suppléant de la liste au titre de laquelle il a été élu. Le suppléant est lui-même remplacé par le premier candidat restant non élu de la même liste. Lorsque, faute d'un nombre suffisant de candidats, l'organisation syndicale se trouve dans l'impossibilité de pourvoir à ce remplacement, elle désigne le représentant parmi les agents éligibles en application des dispositions de l'article R. 211-40. / Lorsque l'élection a eu lieu sur sigle, le représentant titulaire est remplacé par un suppléant désigné à l'issue du scrutin par l'organisation syndicale qui avait obtenu le siège parmi les agents éligibles. Le suppléant est remplacé dans les mêmes conditions. Il en est de même lorsqu'il est mis fin au mandat d'un représentant titulaire ou suppléant, sur demande écrite de l'organisation syndicale détentrice du siège. En ce cas, la cessation de fonction devient effective un mois après la réception de cette demande par le directeur de l'établissement ou par l'administrateur du groupement de coopération sanitaire de moyens de droit public. / Le mandat des représentants titulaires ou suppléants désignés dans les conditions prévues par le présent article prend fin à la date à laquelle aurait normalement pris fin le mandat des titulaires ou des suppléants qu'ils remplacent. » L'article 40 du décret attaqué a inséré, avant le dernier alinéa de cet article R. 252-82, un alinéa ainsi rédigé : « A défaut, il est procédé à un tirage au sort parmi les agents éligibles au moment de la désignation. Un arrêté des ministres chargés de la fonction publique et de la santé détermine les conditions dans lesquelles se déroule ce tirage au sort ».

4. D'autre part, aux termes de l'article R. 262-49 du même code, relatif aux commissions paritaires locales et départementales dans la fonction publique hospitalière, dans sa rédaction antérieure au décret du 30 décembre 2025 : « Le remplacement définitif du représentant du personnel au sein d'une

commission administrative locale ou départementale est assuré, jusqu'au renouvellement de la commission, dans les conditions suivantes : / 1° Lorsqu'un représentant titulaire se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions dans l'établissement ou dans le département, pour quelque cause que ce soit, il est remplacé par le premier suppléant pris dans l'ordre de la liste au titre de laquelle il a été élu. / Le suppléant est remplacé par le premier candidat non élu de la même liste. / Lorsqu'une organisation syndicale se trouve dans l'impossibilité de pourvoir, dans les conditions prévues aux alinéas précédents, les sièges de membre titulaire ou de membre suppléant auxquels elle a droit pour une commission administrative paritaire, elle désigne son représentant parmi les fonctionnaires titulaires relevant de la commission, éligibles au moment où se fait la désignation. ; (...) ». L'article 43 du décret attaqué a complété le quatrième alinéa du 1° de cet article par deux phrases ainsi rédigées : « A défaut, il est procédé à un tirage au sort parmi les fonctionnaires titulaires éligibles au moment de la désignation. Un arrêté des ministres chargés de la fonction publique et de la santé détermine les conditions dans lesquelles se déroule ce tirage au sort ».

5. Enfin, selon l'article R. 282-18 du même code, relatif aux commission administratives paritaires nationales de la fonction publique hospitalière, dans sa rédaction antérieure au décret attaqué : « Lorsque l'organisation syndicale ayant présenté une liste se trouve dans l'impossibilité de pourvoir, dans les conditions prévues à l'article R. 282-17, aux sièges de membres titulaires ou suppléants auxquels elle a droit pour un corps, cette organisation désigne son représentant parmi les fonctionnaires titulaires de ce corps relevant de la commission concernée, éligibles à la date de la désignation, pour la durée du mandat restant à courir ». L'article 44 du décret attaqué a complété cet article R. 282-18 par deux phrases ainsi rédigées : « A défaut, il est procédé à un tirage au sort parmi les fonctionnaires titulaires de ce corps relevant de la commission concernée éligibles à la date de la désignation. Un arrêté des ministres chargés de la fonction publique et de la santé détermine les conditions dans lesquelles se déroule ce tirage au sort. »

6. En premier lieu, il ressort de la copie de la minute de la section de l'administration du Conseil d'Etat, versée au dossier par le ministre de l'action et des comptes publics, que le décret attaqué ne contient pas de disposition qui différerait à la fois de celles qui figuraient dans le projet du Gouvernement et de celles du texte adopté par la section de l'administration. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret doit être écarté.

7. En deuxième lieu, si les dispositions des articles L. 252-1 et L. 262-1 du code général de la fonction publique, citées au point 2, prévoient que les représentants du personnel dans les instances qu'elles mentionnent doivent être élus, elles ne font toutefois pas obstacle, aussi bien pour les comités sociaux que pour les commissions administratives paritaires, à ce que le pouvoir règlementaire organise, pour assurer le bon fonctionnement de ces instances, le recours subsidiaire et limité à d'autres modes de désignation pour pourvoir, de façon temporaire ou même jusqu'au renouvellement normal de ces instances, au remplacement de sièges de représentants élus devenus vacants qu'il se révèle impossible de pourvoir en fonction des résultats des élections. Par suite, en prévoyant, à titre supplétif, le recours à un tirage au sort parmi les agents ou fonctionnaires titulaires éligibles pour pourvoir un siège de représentant du personnel devenu vacant au sein d'un comité d'établissement ou d'une commission administrative paritaire locale, départementale ou nationale lorsque, d'une part, aucun suppléant ni, le cas échéant, aucun autre candidat de la liste de l'organisation syndicale à laquelle avait été attribué ce siège n'est en mesure d'assurer ce remplacement et, d'autre part, que cette organisation syndicale n'a pas été en mesure, en application de ces mêmes dispositions, de désigner un remplaçant, le pouvoir réglementaire, qui a entendu permettre le fonctionnement de ces instances, appelées à se prononcer sur des questions individuelles ou collectives, avec le nombre prévu de représentants du personnel, n'a pas méconnu les dispositions des articles L. 252-1 et L. 262-1 du code général de la fonction publique et n'a pas commis d'erreur d'appréciation.

8. En troisième lieu, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose, en son huitième alinéa, que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des

conditions de travail ». L'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la fixation des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils de l'État ainsi que la détermination des principes fondamentaux du droit du travail. En prévoyant, par les dispositions attaquées, le recours à la désignation, à titre supplétif et limité comme il a été dit au point 7, à un tirage au sort réalisé au sein de l'ensemble des agents à représenter pour procéder au remplacement d'élus dont les sièges sont devenus vacants au sein des comités d'établissement et des commissions administratives paritaires lorsqu'il se révèle impossible d'y pourvoir en fonction des résultats de l'élection, le Premier ministre n'a pas édicté de règles que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur et n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence. En particulier, s'agissant des comités sociaux, le recours supplétif et limité à un tel mécanisme de désignation n'affecte pas, par lui-même, les conditions et garanties de la mise en œuvre du principe de participation des agents à la détermination collective de leurs conditions de travail par l'intermédiaire de leurs délégués.

9. En quatrième lieu, le mécanisme de tirage au sort prévu par les dispositions attaquées, qui est sans incidence sur le résultat des élections professionnelles et ne conduit pas à accorder de sièges supplémentaires à une autre organisation syndicale, n'a vocation à intervenir que lorsque l'organisation syndicale ayant obtenu ce siège se révèle dans l'impossibilité d'assurer elle-même tout remplacement. Ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de méconnaître le résultat de l'élection ou le principe de représentativité et de porter atteinte à l'égalité devant le suffrage.

10. En cinquième lieu, les dispositions contestées n'affectent pas la liberté d'action des organisations syndicales dont les listes ont été élues dès lors que la procédure qu'elles instituent intervient seulement, aux fins d'assurer le bon fonctionnement d'instances appelées à se prononcer sur des questions individuelles ou collectives, lorsque ces organisations syndicales se sont déclarées dans l'impossibilité de procéder elles-mêmes à la désignation d'agents pour pourvoir les sièges en fonction des résultats de l'élection. Par suite, le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire ne pouvait, sans porter atteinte à la liberté syndicale mentionnée au sixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ni méconnaitre l'étendue de sa compétence, prévoir le recours au mécanisme de désignation prévu par les dispositions attaquées ne peut qu'être écarté.

11. En dernier lieu, la procédure par laquelle il est procédé à un tirage au sort, postérieurement aux élections professionnelles, lorsqu'une organisation syndicale n'est pas en mesure d'assurer de remplacement pour pourvoir un siège vacant, ne saurait être regardée comme remettant en cause le monopole de présentation à ces élections dont ces organisations peuvent bénéficier sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 211-1, L. 211-2, L. 252-1 et L. 262-1 du code général de la fonction publique. Par suite, le moyen soulevé par les requérantes et tiré d'une méconnaissance de ce monopole ne peut qu'être écarté.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la fédération CFDT santé-sociaux et la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir des articles 40, 43 et 44 du décret qu'elles attaquent.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E : ----------

Article 1 : La requête de la fédération CFDT santé-sociaux et de la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la fédération CFDT santé-sociaux, à la fédération Force Ouvrière des personnels des services publics et des services de santé, au Premier ministre et au ministre de l'action et des comptes publics.

Délibéré à l'issue de la séance du 4 novembre 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, M. Romain Victor, M. Philippe Ranquet, Mme Karin Schor, M. Pierre Boussaroque, conseillers d'Etat et M. Emile Blondet, auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 18 novembre 2026.

Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur : Signé : M. Emile Blondet

La secrétaire : Signé : Mme Magali Méaulle

La République mande et ordonne au Premier ministre et au ministre de l'action et des comptes publics en ce qui les concerne ou à tous huissiers 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, Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :