

N° 429715
UATS-UNSA

2^e et 7^e chambres réunies
Séance du 18 décembre 2019
Lecture du 31 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

C'est au premier chef comme « membres du Gouvernement » que la Constitution du 4 octobre 1958 regarde les ministres¹, auxquels elle ne confère aucun pouvoir autonome². Assez logiquement, le Conseil constitutionnel en a déduit que la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement, une fois la composition de celui-ci arrêtée par le Président de la République sur proposition du Premier ministre (art. 8 C.), relève du pouvoir réglementaire (Cons. Const., 9 juillet 1969, 69-56 L). En vertu de l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres³, ce pouvoir est exercé par décrets délibérés en conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat.

De tels décrets, dits décrets d'attributions, ont en réalité un double objet. Ils définissent, d'une part, les missions de chacun des membres du Gouvernement⁴ ; ils concrétisent, d'autre part, la subordination de l'administration au Gouvernement prévue par l'article 20 de la Constitution en conférant à chacun des ministres une autorité sur un ensemble de services administratifs – autorité qui peut être, selon la trilogie bien connue de vos sections administratives, une pleine autorité hiérarchique, à la fois organique (pour organiser le service et en nommer les agents) et fonctionnelle (pour diriger l'action du service), une autorité fonctionnelle entière et permanente⁵ ou bien une autorité fonctionnelle seconde et ponctuelle⁶.

Même s'ils manifestent un élément essentiel de la démocratie et ont une incidence importante sur la présentation et le vote du budget comme sur l'application des textes qui confèrent des pouvoirs aux ministres en charge de telle ou telle mission⁷, ces décrets demeurent

¹ Ils ne sont mentionnés en tant que tels qu'au titre du contreseing des actes du Président de la République et du Premier ministre et de la délégation des pouvoirs de ce dernier (ainsi que, c'est plus anecdotique, au titre des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel).

² A l'exception (mesurée) du ministre de la justice (v. art. 65 C).

³ N° 59-178.

⁴ Ce qui ne leur confère aucune compétence normative (v. 29 décembre 1997, Syndicat national des industries de la boulangerie-pâtisserie et autres, n° 178061, T. pp. 635-636)

⁵ Lorsque, selon la convention rédactionnelle, le ministre « dispose » d'un service.

⁶ Lorsque, toujours selon la convention rédactionnelle, le ministre « peut faire appel » à un service.

⁷ V. par ex. 10 février 1995, P..., n° 142704, T. pp. 621-668-1011 ; 4 février 2011, Conseil national de l'ordre des pédicures-podologues, n°s 331151 31152, T. pp. 726-731-1066-1165.

essentiellement, d'un point de vue juridico-administratif, des mesures d'organisation du service.

Or, vous le savez, les fonctionnaires et leurs syndicats n'ont pas qualité pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service, sauf dans la mesure où elles porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail (v. not., 23 juillet 2003, Syndicat Sud travail, n°s 251619 252584, T. pp. 902-1009-1018).

Les décrets d'attribution étant des actes relatifs à l'organisation du service, vous leur appliquez cette jurisprudence. Ainsi avez-vous jugé que des fonctionnaires et un syndicat n'avaient, en l'absence de toute atteinte à leurs droits statutaires, pas qualité pour demander l'annulation d'un décret d'attribution relatif à l'organisation du service qu'ils sont chargés d'assurer (14 janvier 1959, Sieurs Valéani et autres et Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer, Rec. p. 39). De même, après avoir énoncé qu'un décret d'attribution se rapporte à l'organisation du service et n'a pas, en principe, pour objet d'affecter, par lui-même, les conditions d'emploi et de travail des agents exerçant leurs fonctions dans les services concernés, vous avez jugé que, dès lors qu'un tel décret n'affecte pas les droits et prérogatives de ces agents, un syndicat défendant leurs intérêts collectifs ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour vous en demander l'annulation (v. 14 novembre 2007, Union nationale des affaires sociales CGT et autres, n° 307860, inédite, éclairée par les conclusions d'A. Courrèges). Le principe – et il n'est pas sans lien avec la subordination de l'administration au Gouvernement et le placement des fonctionnaires dans une situation législative et réglementaire – est que les fonctionnaires n'ont pas leur mot à dire sur le ou les ministres auxquels ils sont rattachés.

Vous pourrez appliquer à nouveau cette solution au recours qui a été appelé. Le syndicat UATS-UNSA, qui défend les intérêts collectifs des agents du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, vous demande d'annuler le refus d'abroger ou de modifier l'article 5 du décret du 24 mai 2017 (n° 2017-1070) relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, en ce que, par un renvoi général aux services mentionnés par le décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer⁸, il donne autorité au ministre de l'intérieur sur le secrétariat général, la direction générale des outre-mer (DGOM) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Rappelons que l'intérêt à demander l'annulation du refus d'abroger – ou de modifier – une disposition est subordonné à l'existence d'un intérêt à contester cette disposition (24 juillet 2009, D..., n° 317617, T. p. 881).

En l'espèce, vous pourrez ainsi rappeler qu'un décret d'attribution n'a pas, en principe, pour objet d'affecter les conditions d'emploi et de travail des agents exerçant leurs fonctions dans les services concernés – et constater que les dispositions du décret en litige n'y font pas exception. Elles n'ont pas non plus pour objet ou pour effet de porter atteinte aux droits et prérogatives des fonctionnaires du ministère de l'intérieur. Enfin, si elles sont de nature à affecter le périmètre de la participation des agents, par l'intermédiaire de leurs représentants, à

⁸ N° 2013-728.

la détermination de leurs conditions de travail (car le département ministériel est un niveau de concertation⁹), elles sont sans incidence aucune sur le principe, le niveau et les conditions de cette participation – et le syndicat requérant ne nous paraît donc pas fondé à se prévaloir d'un intérêt découlant de la modification du champ de représentation des instances de concertation auxquelles il participe.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

⁹ V. art. 15 ss. de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ; décret n° 2011-184 du 15 février 2011.