

Lou Anne Triqueneaux, Master Droit des collectivités territoriales

L'intérêt à agir des syndicats de fonctionnaires

- Recours en excès de pouvoir demandant l'annulation d'actes : n°1900916 et n°1900187
- Recours plein contentieux : n°1902124

Les trois jugements à étudier ici portent sur la notion d'intérêt à agir des syndicats. Se pose, pour ces trois jugements, la question de savoir si l'intervention des syndicats peut être admise.

Selon l'article R. 632-1 du code de justice administrative, l'intervention est formée par mémoire distinct ; à défaut il s'agit d'une irrecevabilité non régularisable. L'intervention permet la participation d'un tiers au litige soit parce qu'il y a été appelé par l'une des parties (intervention forcée) soit de sa propre initiative (intervention volontaire). Est recevable à former une intervention volontaire toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE, sect., 25 juill. 2013, *OFPPA c. M^{me} Edosa Felix*). En principe, elle présente un caractère accessoire et suit le sort des conclusions principales auxquelles elle se rattache. Ainsi, en cas d'irrecevabilité de la requête ou de désistement du requérant, l'intervention devient sans objet.

Dès lors, il est possible pour une personne morale, comme un syndicat, de se joindre à une instance dans laquelle elle n'est ni partie ni mise en cause en vue de soutenir les conclusions du demandeur ou celle du défendeur. L'intervenant a la possibilité d'invoquer des arguments spécifiques ou de donner des informations supplémentaires. Il est cependant impossible de changer ou d'élargir l'objet du litige.

Dans les trois cas à étudier ici, par principe, les décisions ne peuvent pas être attaquées par des syndicats, puisque « nul ne plaide par procureur », c'est-à-dire que toute personne qui engage une action en justice doit justifier d'un intérêt direct et personnel qui lui confère un titre d'agir (CE, 17 juin 1987, *Lovichí* ; jurisprudence constante).

Or, ces trois jugements doivent être abordés de manière différente au regard de leur nature : les deux premiers portent sur deux jugements en excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un acte ; le dernier porte sur un jugement en plein contentieux. En excès de pouvoir, l'intervention d'un syndicat est entendue de manière beaucoup plus large qu'en pleine juridiction.

- En excès de pouvoir, l'intérêt à intervenir reste appréhendé de manière très large, parce qu'il s'agit d'une question de légalité (domaine du contentieux objectif), état de droit qui est en cause. Ainsi, une personne morale peut intervenir à l'instance pour la défense des intérêts d'un de ses membres alors qu'elle n'avait pas intérêt pour agir. Cependant, son intervention n'est pas admise lorsque l'acte attaqué ne concerne pas ses membres
- En pleine juridiction, seules ont un intérêt à intervenir les personnes se prévalant d'un droit que la décision juridictionnelle à venir est susceptible de léser, en sorte que l'intervenant doit défendre un intérêt distinct de celui dont se prévaut la partie à laquelle il s'associe.

Deux premiers jugements : Recours en excès de pouvoir demandant l'annulation

Les jugements à étudier concernent la même affaire. Il était question ici d'un agent contractuel qui a vu son poste supprimé par la chambre des métiers de l'artisanat (CMA). L'agent saisit donc le juge d'un recours en annulation de cette décision d'abord pour manquement de l'administration de son obligation de reclassement (1), puis contre la décision de suppression de son emploi pour vice de procédure (2). Dans les deux jugements, le juge administratif a dû se prononcer sur l'intervention du syndicat.

Les solutions sont ici différentes car l'appréciation de la qualité à intervenir s'apprécie en fonction du recours. Même si les deux jugements sont très proches, on ne conteste pas la même chose puisqu'il ne s'agit pas du même type d'acte.

1) Quant à la demande d'annulation de la décision de licenciement

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision de licenciement. Dans les faits, la chambre des métiers a décidé de supprimer le poste de l'agent contractuel. Selon la demanderesse, le licenciement est illégal et il y a manquement à l'obligation de reclassement.

Pour la partie en défense, la chambre de métiers et de l'artisanat des Ardennes, les moyens ne sont pas fondés.

Le Tribunal a eu à se prononcer sur l'intervention du syndicat des services Hacuitex CFDT des Ardennes, le syndicat s'associant à la requête par les mêmes moyens que la demanderesse. L'objectif du syndicat est d'assurer la défense individuelle des personnels employés par la CMA, ce qui entre dans son objet. Le syndicat justifie ainsi d'un intérêt à intervenir et son intervention est admise par le juge administratif.

Le juge rappelle ici le caractère accessoire dans la notion de qualité de partie, la requête en intervention devant s'associer aux conclusions d'une des parties à l'instance.

2) Quant à la demande d'annulation de la suppression de l'emploi

Selon la demanderesse, la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure car elle n'a pas été précédée d'un avis rendu par la commission paritaire locale, d'une part, et d'un vice de procédure car il manque la note explicative sur la suppression de poste, d'autre part.

Le syndicat demande à intervenir et s'associe à la requête par les mêmes moyens. Or cette fois-ci son intervention n'est pas admise. L'objet du litige ne lui donne pas d'intérêt à intervenir au soutien d'une telle requête car elle est dirigée contre la décision de suppression d'un seul emploi. Le tribunal analyse cela comme une mesure d'organisation du service qui ne porte pas atteinte aux droits et prérogatives des agents et n'affecte pas les conditions de travail.

Le lien est donc bien distendu entre la décision contestée et l'objet du syndicat.

Pour conclure sur ces deux jugements, ce qu'il faut retenir est que l'admission par le juge de l'intervention du syndicat dépend du recours formé. Le syndicat doit prouver que la mesure attaquée ou le refus de prendre une mesure affecte l'intérêt de l'adhérent. Ainsi, à l'inverse, les recours contre les mesures d'organisation du service public sont attaquables seulement si elles portent atteinte aux droits statutaires des agents ou à leurs prérogatives (Conseil d'Etat, 26 octobre 1956, *Association générale des administrateurs civils*).

Jugement du 2 avril 2021, sur l'intervention du Syndicat alternative police CFDT

Il s'agit cette fois-ci d'un recours en plein contentieux. Dans les faits, il s'agissait d'un gardien de la paix ayant saisi le tribunal administratif en réparation du préjudice que lui a causé le harcèlement moral dont il estimait avoir été victime dans l'exercice de ses fonctions. Là encore, le juge a dû se prononcer sur la question de l'intervention du syndicat.

Le syndicat souhaite s'associer à l'agent, M. B (gardien de la paix) avec un mémoire en intervention. Dans les faits, il s'agissait d'un contentieux relatif à un harcèlement et à des agissements discriminatoires du fait des activités syndicales de l'agent.

Le syndicat s'associe par les mêmes moyens. Il est demandé de condamner l'État à verser une somme de 90 000 euros pour réparer le préjudice que l'agent dit avoir subi. Ce dernier affirme avoir été moralement harcelé par son supérieur hiérarchique et avoir subi notamment une dégradation de ses conditions de travail.

Partie en défense, le ministre de l'Intérieur demande le rejet de la requête, arguant que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Le jugement conclut à l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires du syndicat. Ici, le juge se fonde sur la notion du caractère accessoire des conclusions indemnitaires, et il n'est donc pas possible pour le syndicat de demander des indemnités supplémentaires.

Par ailleurs, le Tribunal se prononce sur la question des dépens : « *N'a pas qualité pour former tierce opposition à la présente décision s'il n'était pas présent à l'instance* ». Ici le syndicat est seulement un intervenant – il accompagne une partie –, or les dispositions de l'article L761-1 du CJA sur les frais irrépétibles permettent à la partie gagnante de demander à l'autre partie d'assumer les frais de justice mais sous réserve d'avoir la qualité de partie. Les conclusions du syndicat sont rejetées sur ce point.

Il convient de noter que les syndicats qui attaquent des décisions doivent justifier que leur objet social leur donne intérêt à agir. Ils doivent produire leurs statuts, expliquer en quoi l'acte attaqué porte atteinte aux intérêts du syndicat et justifier que l'impact de l'acte corresponde aux ressorts du syndicat (d'un point de vue géographique et matériel). Or, dans une décision de 2015, le Conseil d'État a jugé que, quel que soit l'objet social qu'un syndicat s'est attribué, le juge se réfère à celui défini par le code du travail, circonscrit à la défense des intérêts de la profession (CE, 27 mai 2015, *Syndicat de la magistrature* : un syndicat qui se fixe pour objectif la défense des libertés et des principes démocratiques ne justifie pas son intérêt à agir). L'objet tel qu'il est fixé par les statuts n'est pas pris en considération par le juge administratif s'il apparaît trop large par rapport à la délimitation légale de cet objet.