

N° 364019

Syndicat national de l'environnement FSU (SNE-FSU)

3^e sous-section jugeant seule

Séance du 9 septembre 2014

Lecture du 22 septembre 2014

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Le Syndicat national de l'environnement-FSU (SNE-FSU) vous demande l'annulation, pour excès de pouvoir, d'une « note de gestion » du 4 mai 2012 émanant du ministre chargé de l'écologie. Cette note est relative au recrutement, à la rémunération et à la gestion des agents contractuels employés par douze établissements publics nationaux placés sous la tutelle de ce ministre : les dix parcs nationaux (article L. 331-2 du code de l'environnement), l'établissement public dénommé « Parcs nationaux de France » (art. L. 331-29 du même code) et l'établissement public dénommé « Agence des aires marines protégées » (art. L. 334-1).

1. Vous devrez statuer sur deux fins de non-recevoir soulevées par le ministre en défense.

La première est tirée de ce que la « note de gestion » attaquée ne serait pas susceptible de recours pour excès de pouvoir à raison de son contenu. Selon le ministre en effet, elle ne ferait que rappeler les lois et règlements applicables en en proposant une lecture dont les établissements publics destinataires pourraient librement s'inspirer. Le ministre se prévaut là, bien entendu, de votre jurisprudence *Duvignères* (CE section, 18 décembre 2002, n° 233618, au Recueil p. 463). Mais nous n'avons aucun doute pour écarter cette fin de non-recevoir : cette note est rédigée, sans ambiguïté, dans des termes impératifs et généraux. Pour ne citer qu'un exemple parmi de nombreux autres, elle prévoit que la rémunération des contractuels est comprise, lors de leur recrutement, entre un niveau plancher et un niveau plafond qu'elle détermine. Dès lors qu'elle comporte des dispositions impératives à caractère général, cette note de gestion peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, conformément à votre jurisprudence.

La seconde fin de non-recevoir est tirée de ce que le syndicat requérant ne ferait pas la preuve d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la note attaquée. Le ministre se prévaut des termes de l'article 8 de la loi (n° 83-634) du 13 juillet 1983, selon lequel les syndicats de fonctionnaires peuvent contester en justice les actes réglementaires concernant le statut du personnel et les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires. Il souligne que la note de gestion attaquée n'entre dans aucune de ces

catégories. Mais vous n'avez jamais fait une lecture au pied de la lettre de ces dispositions et, en tout état de cause, nous n'aurions aucune difficulté à considérer qu'une note impérative de portée générale relative à la gestion des personnels doit être assimilée, au sens de ces dispositions, à un acte réglementaire concernant le statut du personnel. Il résulte par ailleurs des statuts du SNE-FSU que ce syndicat s'est donné pour mission de défendre l'ensemble des personnels, titulaires ou non, des services du ministère chargé de l'écologie ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle. Le syndicat requérant dispose donc bien d'un intérêt lui donnant qualité pour agir.

2. Reste à examiner le bien-fondé de la requête du syndicat.

Vous avez communiqué aux parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le moyen d'ordre public tiré de ce que le ministre n'était pas compétent pour édicter des règles relatives au recrutement, à la rémunération et à la gestion des agents contractuels des douze établissements publics concernés, dont il ne dirige pas les services. Le syndicat requérant a repris ce moyen. Nous croyons que vous devrez l'accueillir, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens qu'il soulève.

Vous avez déjà jugé, dans un contexte proche, que les ministres ne tiennent d'aucune disposition le pouvoir d'organiser les services des agences régionales de santé (ARS), que le législateur a érigées en établissements publics distincts de l'Etat ; vous avez ajouté que ce pouvoir relevait, au sein de chaque établissement, du directeur général, en tant que chef de service, sans qu'il puisse à ce titre recevoir d'instructions de la part des ministres (CE 12 décembre 2012, Syndicat des médecins inspecteurs de santé publique, n° 354635, au Recueil). Autrement dit, vous avez considéré que le pouvoir réglementaire d'organisation des services qui appartient à tout chef de service en vertu de votre vénérable jurisprudence *Jamart* (CE section, 7 février 1936, n° 43321, au Recueil p. 172) est exercé, au sein d'un établissement public, et sauf disposition contraire, par les autorités de cet établissement – et pas par le ou les ministres de tutelle (voir aussi dans le même sens, antérieurement, CE 16 mai 1969, Syndicat national autonome du personnel des chambres de commerce et d'industrie, n° 70372, au Recueil p. 253 ; et surtout CE 23 mars 2009, Centre hospitalier de Montereau, n° 312446, aux tables du Recueil).

La transposition de ces précédents vous conduira en l'espèce à la même solution. Les destinataires de la « note de gestion » litigieuse sont des personnes publiques autonomes, distinctes de l'Etat. Le ministre détient à leur égard un pouvoir de tutelle dans le cadre duquel il pourrait certainement leur adresser des orientations générales dont ils resteraient libres de s'écarter au gré des cas particuliers – autrement dit, des directives au sens de votre jurisprudence *Crédit foncier de France* (CE section, 11 décembre 1970, n° 78880, au Recueil p. 750). Mais sauf à confondre tutelle et pouvoir hiérarchique, le ministre ne peut certainement pas leur prescrire d'adopter tel ou tel comportement, même si comme en l'espèce la question a trait au fonctionnement de leurs services, dès lors qu'il n'est pas placé à la tête de ces services.

Par ces motifs, et en dépit des objectifs certainement tout à fait louables que poursuivait le ministre, nous concluons :

- à l'annulation de la « note de gestion » attaquée ;
- à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat, au profit du SNE-FSU, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.