

N° 387538

**Union nationale des syndicats autonomes
Gendarmerie nationale & service militaire
Adapté**

7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies

Séance du 6 janvier 2016

Lecture du 25 janvier 2016

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Par courrier du 31 décembre 2013 adressé aux ministres de l'intérieur et des outre-mer, le syndicat UNSA gendarmerie nationale et service militaire adapté a réclamé la création d'un comité technique de proximité unique pour les agents civils en fonction dans les services du service militaire adapté.

Le service militaire adapté est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle destiné aux jeunes volontaires éloignés de l'emploi en outre-mer, créé par un arrêté interministériel du 30 septembre 1991. L'article 2 de cet arrêté précise qu'il « *est effectué au sein de formations militaires particulières dites formations du service militaire adapté qui s'insèrent dans l'ensemble des forces interarmées* » basées dans les différents territoires, au sens général, d'outre-mer. Son commandement est, aux termes de l'article D. 3222-19 du code de la défense, placé pour emploi auprès du ministre chargé de l'outre-mer et dirigé par un officier de l'armée terre. Les personnels affectés à ce service sont majoritairement militaires (environ un millier). 77 civils y travaillent cependant également : 50 sont des fonctionnaires civils de la défense détachés auprès du ministère des outre-mer, 10 sont des ouvriers d'Etat mis à disposition par le ministère de la défense, 17 des contractuels de droit public (14) et de droit privé (3).

Plus de neuf mois plus tard, le ministre de l'intérieur a, sous la signature de la directrice des ressources humaines, répondu par la négative à cette demande du syndicat. Celui-ci a contesté cette décision devant le TA de Paris qui vous a transmis sa requête qui ressortit bien de votre compétence en premier et dernier ressort puisqu'elle concerne le refus de prendre un acte à caractère réglementaire.

Vous écarterez sans difficultés les deux fins de non recevoir opposées par le ministre de l'intérieur dès lors que le syndicat requérant a régularisé sa requête en la signant et en produisant la délibération de son bureau l'autorisant à ester en justice.

Le premier moyen, tiré de l'incompétence de la signataire de la décision, vous conduira à examiner l'architecture complexe des services administratifs des ministères de l'intérieur et des outre-mer.

Les comités techniques, organes paritaires institués par l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 pour connaître « *des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences* », sont, aux termes de l'article 3 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat, créés dans chaque département ministériel auprès du ministre par le ministre intéressé. L'article 4 du même décret dispose que « *pour chaque administration centrale, est créé, par arrêté du ministre, un comité technique de proximité, dénommé comité technique d'administration centrale, placé auprès du secrétaire général ou du directeur des ressources humaines de l'administration centrale, compétent pour les services d'administration centrale et pour les services à compétence nationale.* ». L'article 6 envisage la création de comités techniques de proximité au niveau déconcentré, « *auprès du chef de service déconcentré concerné* ».

Le ministre compétent pour répondre à la demande du syndicat requérant de créer un comité technique de proximité compétent pour le service militaire adapté est donc le ministre ayant autorité sur l'administration centrale dont relève ce service (Sect, 6 février 1976, *Union CFDT-CFTC des syndicats des personnels des affaires sociales*, n° 94457, p. 87).

C'est là que les choses se compliquent un peu.

L'article 10 du décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer rattache le commandement du service militaire adapté à la direction générale des outre-mer. Cette direction générale est, aux termes de l'article 1^{er} de ce même décret, un service de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. L'article 3 du même décret rattache la direction des ressources humaines au secrétariat général du ministère de l'intérieur. Par conséquent, les questions relatives aux ressources humaines de la direction générale des outre-mer relèvent de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

De son côté, l'article 2 du décret du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des outre-mer dispose que « *pour l'exercice de ses attributions, le ministre des outre-mer a autorité sur la direction générale des outre-mer et, conjointement avec le ministre de l'intérieur, sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur.* (...) ».

Nous déduisons de la combinaison de ces dispositions que les compétences du secrétariat général du ministère de l'intérieur qui concernent les services de la direction générale des outre-mer, et notamment la gestion de ses ressources humaines, sont exercées sous l'autorité du ministre des outre-mer. Ce n'est pas la lecture qu'en fait le ministre de l'intérieur qui considère « qu'il appartient au ministère de l'intérieur de prendre les décisions relatives aux agents en fonction au sein du ministère de l'outre-mer et d'assurer le fonctionnement des instances paritaires garantissant l'exercice du dialogue social, et ce, nonobstant le fait que le ministre des outre-mer a autorité conjointement avec le ministre de l'intérieur sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur ». Il ne justifie cependant pas l'abstraction qu'il fait ainsi de l'autorité conjointe du ministre des outre-mer sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur, qui ne s'explique à notre avis que par le souci de conserver au ministre des outre-mer une compétence, au moins de principe, sur la gestion des services de son ministère assurée par le secrétariat général du ministère de l'intérieur. Le décret de 2014 reconnaissant expressément au ministre des outre-mer une autorité sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur, nous ne voyons pas sur quoi cette autorité est susceptible

de s'exercer sinon sur les compétences de ce secrétariat général qui concernent ses propres services.

Le choix que vous ferez entre ces deux lectures des textes représentera l'apport principal de votre décision. Si vous partagez notre analyse, vous jugerez que les décisions relatives à la gestion des ressources humaines du ministère des outre-mer sont prises par le directeur des ressources humaines du ministère de l'intérieur au nom du ministre des outre-mer. La création d'un comité technique de proximité propre au service militaire adapté, qui est rattaché à la direction générale des outre-mer, relevait donc d'une compétence de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur exercée sous l'autorité du ministre des outre-mer.

La portée de l'interprétation de ces textes dépasse le cadre du présent litige puisqu'elle intéresse la répartition des compétences entre les ministres de l'intérieur et des outre-mer pour tous les services relevant de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Si vous nous suivez, il en résultera que les décisions instruites par le secrétariat général du ministère de l'intérieur concernant les services sur lesquels le ministre des outre-mer a autorité seront prises sous l'autorité et au nom de ce ministre et de lui-seul, le ministre de l'intérieur ayant quant à lui la même compétence exclusive pour les matières relevant de ses attributions. Ainsi, toutes les décisions relatives à l'organisation administrative de la direction générale des outre-mer, c'est-à-dire de l'administration centrale du ministère ainsi que toute la gestion des ressources humaines, des nominations aux sanctions disciplinaires, en passant par les affectations et la création de comités techniques, relèvent de la compétence du ministre des outre-mer alors même qu'elles sont instruites par les services du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

Il convient donc de vérifier, pour répondre au moyen, si la signataire de la décision attaquée a bien agi au nom du ministre des outre-mer. La décision est signée de la directrice des ressources humaines du ministère de l'intérieur, « pour le ministre et par délégation ». Nous venons de voir que la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur agit, et donc décide, sous l'autorité de deux ministres. Avant le décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, il lui aurait fallu justifier d'une délégation de signature donnée par chacun des deux ministres. Mais vous savez que ce décret a considérablement simplifié le système en prévoyant à son article 1er l'attribution automatique aux agents assurant les principales fonctions d'encadrement des administrations centrales, dès la publication de leur nomination, d'une délégation pour signer, au nom du ministre, « *l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité* ». Le 6^{ème} alinéa de cet article précise que « *cette délégation s'exerce sous l'autorité du ou des ministres et secrétaires d'Etat dont relèvent les agents* ».

La directrice des ressources humaines du ministère de l'intérieur étant placée sous l'autorité des deux ministres de l'intérieur et des outre-mer, elle bénéficie en vertu de ces dispositions de la délégation de leurs deux signatures. Elle avait donc compétence pour signer, par délégation du ministre des outre-mer, les décisions relatives à la gestion des ressources humaines des services du ministère des outre-mer, au nombre desquelles figure la décision attaquée.

Vous pourriez vous contenter d'indiquer, pour répondre au moyen, que la délégation de signature dont bénéficie la directrice des ressources humaines valant pour les deux ministres qui ont autorité sur son service, elle était compétente quel que soit le ministre

compétent pour prendre la décision. Mais comme nous l'avons dit l'intérêt principal, sinon unique, de cette affaire concerne cette question ; il serait donc dommage de ne pas y répondre.

Le second moyen est tiré de ce qu'en refusant d'instituer un comité technique de proximité pour les agents du service militaire adapté, le ministre aurait méconnu les dispositions de l'article 6 du décret du 15 février 2011 relatives à la création de comités techniques de proximité au niveau déconcentré.

Il n'est pas fondé. Les agents publics de l'Etat tiennent du III de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 un droit à être représentés au sein des comités techniques que cet article institue. L'article 6 du décret du 15 février 2011 prévoit la création d'un comité technique de proximité auprès de chaque chef de service déconcentré, un comité technique unique pouvant cependant être créé pour tout ou partie des services déconcentrés d'un même niveau territorial.

Les personnels civils du service militaire adapté, environ 70 personnes dont une cinquantaine de fonctionnaires du ministère de la défense détachés auprès du ministre des outre-mer et une dizaine d'ouvriers d'Etat mis à disposition du même ministre, ont donc droit à désigner des représentants au sein de comités techniques compétents pour se prononcer sur les questions relatives à l'organisation et aux effectifs de ce service.

Le syndicat requérant entend obtenir du ministre des outre-mer, auprès duquel le commandement du service militaire adapté est administrativement placé, la création d'un comité technique propre à ce service. Le refus du ministre que le syndicat conteste devant vous est fondé sur la circonstance qu'ils relèvent des comités techniques des bases de défense, ce qui nous paraît tout à fait justifié.

Tout d'abord, aucune disposition de l'article 6 du décret de 2011 ne donne droit à la création d'un ou de comités techniques propres à un service. Le dernier alinéa de l'article 6 prévoit au contraire la possibilité de créer des comités techniques compétents pour traiter de questions relevant de différents services.

Ensuite, les comités techniques des bases de défense nous paraissent les plus à même de traiter des questions d'organisation de ces services. Ils ont été créés par un arrêté du 9 septembre 2011, pris au visa de l'article 6 du décret du 15 février 2011. Ils sont compétents « pour examiner, dans le cadre des dispositions du titre III du décret du 15 février 2011 susvisé, les questions et les projets de texte intéressant les agents affectés dans les organismes situés dans le périmètre géographique de la base de défense ». Les bases de défense sont des entités déconcentrées qui regroupent au niveau territorial, en métropole et outre-mer, les services de l'administration générale et les soutiens communs du ministère de la défense. Les comités techniques des bases de défense constituent donc, pour les services de la défense, les comités techniques de proximité dont le décret de 2011 prévoit la création.

Le service militaire adapté, nous l'avons vu, est administrativement rattaché au ministre des outre-mer mais fonctionnellement inséré dans les forces armées : il s'agit comme son nom l'indique d'un service militaire et l'article 2 de l'arrêté interministériel du 30 septembre 1991 indique qu'il « est effectué au sein de formations militaires particulières dites formations du service militaire adapté qui s'insèrent dans l'ensemble des forces interarmées ». Ce service aurait pu être rattaché aux comités techniques de proximité du ministère des outre-mer, mais il est beaucoup plus cohérent, au regard de la nature de ses

missions, de le rattacher aux comités techniques du ministère de la défense et, puisqu'il s'insère dans les forces armées en outre-mer, aux comités techniques déconcentrés que sont les comités techniques des bases de défense.

Le syndicat requérant soutient que cette représentation ne serait pas effectivement assurée, produisant des tableaux dont le sens n'est cependant pas d'une grande clarté. Toutefois, les ministres défendeurs affirment qu'ils sont représentés dans les comités techniques des bases de défense et le syndicat requérant discute davantage l'opportunité de ce rattachement que son existence juridique. Dès lors, la circonstance que cette représentation ne serait pas effective n'a pas pour effet d'obliger le ministre des outre-mer à créer des comités techniques propres aux agents des SMA, mais seulement de l'obliger à organiser, avec le ministre de la défense, leur représentation au sein des comités techniques des bases de défense.

Ajoutons pour être complets que le syndicat requérant ne demande pas la création de comités techniques pour chaque service militaire adapté, ce dont il admet le caractère irréaliste compte tenu du faible nombre de personnels civils, mais un comité technique unique des personnels civils du service militaire adapté au niveau national, ce que ne prévoit absolument pas l'article 6 du décret de 2011 dont il se réclame exclusivement et qui ne concerne, comme nous l'avons dit, que la création de comités techniques locaux.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6 du décret de 2011 et, par conséquent, de rejeter le recours de l'UNSA Gendarmerie et SMA.

Tel est le sens de nos conclusions.