

N° 400759

**Syndicat national des agents
des douanes – Confédération
générale du travail**

7ème et 2ème chambres réunies

Audience du 4 janvier 2017

Lecture du 27 janvier 2017

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Plusieurs décrets du 17 avril 2008 instituent des mesures d'accompagnement des importantes restructurations des différents services de l'Etat, centraux et déconcentrés, entreprises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et poursuivies depuis lors : primes de restructuration, indemnités de départ volontaire et indemnité temporaire de mobilité. Ces décrets renvoient à un arrêté ministériel le soin de fixer respectivement "les opérations de restructuration de service ouvrant droit à la prime de restructuration de service" (D. 2008-366) et "les services, corps, grades, emplois ou assimilés concernés par une restructuration et pour lesquels l'indemnité [de départ volontaire] peut être attribuée" ainsi que "la période durant laquelle l'indemnité de départ volontaire peut être allouée aux personnels concernés" (D. 2008-638). Les arrêtés prévus par ces dispositions interviennent pour chaque ministère en fonction des projets de restructuration. Ainsi, pour l'administration des douanes qui seule nous intéresse ici, un premier arrêté a été pris le 5 juin 2009, puis remplacé par un arrêté du 4 juin 2010, lequel a été à son tour abrogé par l'arrêté du 11 avril 2016 que le syndicat national des agents des douanes CGT vous demande d'annuler.

Son intérêt pour agir n'est ni contesté ni contestable, en application de la jurisprudence que nous avons citée à propos de l'autre recours du même syndicat, selon laquelle un syndicat qui dispose de représentants dans un comité technique est recevable à contester un règlement qui a été pris après consultation de ce comité ou qui aurait dû l'être (Section, 4 mai 1984, *Syndicat CFDT du ministère des relations extérieures*, n° 45980, au rec ; 4 mars 1988, *Syndicat national autonome policiers en civil*, n° 61083, au rec ; 12 mars 2014, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 371841, aux T). En l'espèce, l'arrêté attaqué devait et a été pris après consultation du comité technique de réseau où siègent deux représentants du syndicat requérant.

Les moyens de légalité externe ne nous retiendront pas longtemps.

En premier lieu, la circonstance que, lors de la consultation du comité technique de réseau, les représentants du personnel ont refusé de se prononcer au motif que le projet qui leur était soumis ne comportait pas une liste exhaustive et précise des réorganisations ouvrant droit aux différentes primes et indemnités, n'entache pas d'irrégularité la procédure, l'article 47 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et établissements publics de l'Etat prévoyant que l'avis du comité technique de réseau "*est favorable ou défavorable lorsque la majorité des membres présents s'est prononcée en ce sens*" et "*qu'à défaut de majorité, il est réputé*

avoir été donné", ce qui est le cas lorsque l'abstention d'une partie des membres présents fait obstacle à l'obtention d'une majorité.

Vous pourrez en deuxième lieu faire aux moyens tirés de ce que les délais de convocation et de transmission des documents préparatoires à la séance du comité technique n'auraient pas été respectés la même réponse qu'à l'autre requête du syndicat, les faits étant identiques : ils manquent en fait.

Les modifications de l'arrêté postérieures à la consultation du comité technique de réseau sont mineures et ne soulèvent pas de questions nouvelles : les services de surveillance concernés sont qualifiés de "terrestres et maritimes", précision qui n'exclut ni n'inclut aucun service; l'autre modification de l'article 1er est purement rédactionnelle; la rédaction de l'article 3 a été modifiée pour tenir compte de l'intitulé de l'arrêté du 4 juin 2010 que l'arrêté abroge.

Enfin, le visa de l'avis du comité technique paritaire central de la direction générale des douanes et droits indirects rendu le 16 décembre 2015 est une erreur de plume : ce comité technique paritaire central a été remplacé par le comité technique de réseau, qui a bien été consulté et a rendu son avis à la date indiquée.

Le premier moyen de légalité interne reproche à l'article 1er de l'arrêté attaqué de ne pas fixer avec suffisamment de précision "les opérations de restructuration de service ouvrant droit à la prime" de restructuration.

Les opérations concernées sont définies en ces termes par l'arrêté litigieux : *"- resserrement du réseau comptable par centralisation du recouvrement des recettes et création de pôles comptables interrégionaux ;*

- réorganisation des services de surveillance terrestres et aéromaritimes et des services de soutien en vue de renforcer leur capacité d'intervention et de s'adapter à l'évolution des missions et des risques de fraude ;

- réorganisation des services des opérations commerciales pour tenir compte des évolutions nationales et communautaires en matière de dédouanement et de fiscalité ;

- réorganisation des services d'administration générale notamment pour tenir compte de la création ou de l'évolution de services à compétence nationale ou de services spécialisés."

Le syndicat requérant soutient que cette formulation très large ne permettrait pas de savoir quelles réorganisations ouvriront exactement droit à l'octroi de la prime et devrait préciser les services, corps, grades, emplois ou assimilés concernés par les restructurations.

Toutefois le décret qui institue cette prime n'impose à l'arrêté que de fixer les opérations de restructuration et non de préciser les services, corps, grades et emplois concernés. Ces éléments ne doivent être précisés que pour l'application de l'autre décret, relatif à l'indemnité de départ volontaire. La circonstance que la circulaire d'application du décret indique qu'un "arrêté ministériel fixe la liste des opérations de restructuration de service" n'a pas pour effet d'obliger le ministre à préciser les services concernés.

Dès lors que l'arrêté ne devait déterminer que les opérations concernées, il nous semble

l'avoir fait avec suffisamment de précision par les dispositions que nous avons citées. Le syndicat requérant n'indique d'ailleurs pas quelle précision supplémentaire, outre celle que nous venons d'évoquer, il aurait attendu. Ajoutons au surplus que l'imprécision de la définition des opérations, à la supposer établie, ne pourrait que bénéficier aux agents puisqu'elle étend le champ d'application d'une prime.

Le dernier moyen porte sur l'article 2 de l'arrêté attaqué auquel il est reproché de n'avoir pas précisé, en méconnaissance de l'article 2 du décret du 17 avril 2008 relatif à l'indemnité volontaire de départ, la période durant laquelle elle peut être allouée aux personnels concernés.

Ce moyen nous paraît fondé. L'article 2 du décret dispose en effet qu'un arrêté ministériel « précise ... la période durant laquelle l'indemnité de départ volontaire peut être allouée aux personnels concernés ». Or, contrairement à l'arrêté précédent qu'il a abrogé, qui fixait au 31 décembre 2012 la date limite pour bénéficier de l'indemnité, l'arrêté attaqué ne prévoit aucune période d'application du bénéfice de cette indemnité. Un document d'information interne au ministère indique d'ailleurs que les opérations définies par l'arrêté « ouvrent droit, le cas échéant, au versement d'une indemnité de départ volontaire sans limitation de durée ».

Même si, comme pour le moyen précédent, nous ne voyons pas bien l'intérêt du syndicat requérant à soulever l'absence de fixation d'une limite temporelle à l'octroi d'un avantage en faveur des agents, puisqu'une telle limite nous semble avoir essentiellement pour objectif d'éviter que cet avantage ne se perpétue au-delà de ce qui le justifie, l'illégalité que constitue cette lacune nous paraît indubitable. Le décret ne laisse en effet aucune marge d'appréciation aux ministres sur ce point. Vous avez ainsi annulé un arrêté étendant un accord interprofessionnel au motif qu'il ne fixait aucune durée à cette extension en méconnaissance de la loi qui prévoyait que ces accords pouvaient être étendus « pour une durée déterminée » par l'autorité compétente (29 juil 1994, C..., n° 111603).

Quelle conséquence devez-vous tirer de cette illégalité ? Trois solutions sont envisageables : la plus radicale est l'annulation pure et simple de l'article 2 de l'arrêté attaqué qui institue pour les agents des douanes le bénéfice de l'indemnité de départ volontaire, ce qui permettrait au syndicat requérant de se féliciter auprès de ses adhérents d'avoir obtenu en justice l'annulation d'un dispositif en leur faveur. Elle n'est pas à exclure, comme le montre la décision précitée.

Elle nous semble cependant aller au-delà de l'illégalité dont est entachée cette disposition. En effet, la limite temporelle du dispositif indemnitaire ne nous paraît pas être une condition de son existence, comme cela pouvait être le cas pour l'extension d'un accord interprofessionnel. Nous pensons, comme nous l'avons dit, que la détermination d'un champ d'application temporel à l'indemnité instituée vise surtout à garantir sa fonction compensatoire des bouleversements opérés par la restructuration ainsi qu'à donner aux agents une information utile quant à l'étendue des droits qu'ils tirent de cet avantage. De ce dernier point de vue, et bien qu'il nous semble assez secondaire, on peut comprendre le moyen du syndicat.

Si vous partagez cette analyse, vous constaterez que cette lacune est divisible du reste de l'article 2. Dès lors, vous pourrez annuler l'article 2 de l'arrêté attaqué en tant qu'il ne fixe pas la période durant laquelle le bénéfice de l'indemnité volontaire de départ est institué. Le syndicat requérant ne vous demandant pas d'enjoindre au ministre de fixer cette règle, il vous suffira de prononcer une annulation dans cette mesure.

Cette solution nous paraît plus appropriée à ce type d'illégalité que celle consistant à annuler l'article 2 avec un effet différé pour laisser le temps au ministre de remédier à cette illégalité (Ass, 29 juin 2001, *M. V...*, n°213229 ; CE, 11 janvier 2006, *Assoc. des familles de victimes du saturnisme et autres*, n° 267251, au rec). Vous n'avez ainsi retardé les effets de la constatation d'une illégalité, qui sont en principe l'annulation de l'acte, qu'en raison à la fois de la nature et de la gravité de l'illégalité, qui faisaient obstacle à une annulation en tant que, et des conséquences particulièrement négatives pour l'intérêt général qu'aurait produit une annulation immédiate. Tel n'est certainement pas le cas en l'espèce.

EPCMNC : - Annulation de l'article 2 de l'arrêté en tant qu'il ne fixe pas la période d'application de l'indemnité volontaire de départ qu'il institue ;

- Au rejet du surplus des conclusions de la requête, y compris, dans les circonstances de l'espèce, les conclusions du syndicat requérant au titre des frais exposés, puisqu'il ne justifie pas avoir engagé des frais pour ce recours.