

**N°s 423355 et 424588  
UATS-UNSA**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 6 décembre 2019  
Lecture du 20 décembre 2019**

## **Conclusions**

**Mireille LE CORRE, rapporteure publique**

Les deux requêtes de l'UATS-UNSA qui viennent d'être appelées sont dirigées d'une part contre le refus opposé à sa demande de modification du décret du 21 octobre 2014 instituant un comité technique de la gendarmerie nationale et de l'arrêté relatif aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail correspondants, d'autre part contre l'arrêté du 26 juillet 2018 relatif aux modalités d'organisation du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

Nous les présentons ensemble compte tenu de leur lien, étant précisé que seule la première justifie par elle-même son inscription devant votre formation de jugement. Elle vous donnera l'occasion de préciser les contours des instances représentatives au sein de la fonction publique d'Etat.

Précisons deux points. D'abord, ces requêtes ont été assorties de conclusions à fins de suspension qui ont été rejetées par le juge des référés du Conseil d'Etat. Ensuite, elles sont présentées, outre l'UATS-UNSA, respectivement par l'UATS-UNSA-Gendarmerie nationale et par l'UATS-UNSA-Ministère des Outre-mer. Ces deux délégations nationales ne disposent pas de la capacité pour agir, mais les requêtes sont chacune présentées conjointement avec la structure fédérative, qui a capacité pour agir.

### **I- S'agissant de la première requête**

Le syndicat requérant conteste deux points : d'une part, le non-rattachement au comité technique de la gendarmerie nationale (CTGN) de deux services, le Commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (Cossen) et le Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), d'autre part, le nombre qu'il considère insuffisant de sièges pour les représentants du personnel au CTGN.

Cette demande préalablement formulée auprès de l'administration a été rejetée au motif principalement que ces deux services n'étaient pas des composantes de la gendarmerie nationale et relevaient du comité technique d'administration centrale du ministère de l'intérieur.

1. Les instances de dialogue social au sein de la fonction publique – qui ont de nouveau fait l’objet de modifications très récentes, qui ne sont pas en jeu ici – ont connu des évolutions importantes. Avec la loi du 5 juillet 2010<sup>1</sup> relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, transposant les accords de Bercy conclus le 2 juin 2008, les anciens comités techniques paritaires sont devenus, comme vous le savez, des comités techniques. Le paritarisme – qui était, il est vrai, très formel du côté de l’administration - a été supprimé pour privilégier l’expression d’un vote des représentants du personnel.

En application de l’article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat, « *I – Dans toutes les administrations de l’Etat (...), il est institué un ou plusieurs comités techniques (...)* ».

Le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et établissements publics de l’Etat prévoit qu’est obligatoirement mis en place un comité technique ministériel (article 3 du décret), compétent pour toutes les questions générales concernant l’ensemble du ministère.

Sont également prévus des comités techniques de proximité, qui sont, pour l’administration centrale, les « comités techniques d’administration centrale » (article 4 du décret). Ils sont compétents pour les services d’administration centrale et les services à compétence nationale.

Certains comités techniques sont, par ailleurs, créés à la discrétion de l’autorité administrative : les comités techniques de réseau, les comités spéciaux de service ou de groupes de services – soit en administration centrale, soit auprès de services déconcentrés.

Est enfin prévue la possibilité de créer des comités techniques communs ou uniques pour tenir compte des différentes spécificités des départements ministériels.

S’agissant du ministère de l’intérieur, il comprend bien sûr un comité ministériel, et pour l’administration centrale, il est doté de plusieurs instances. D’abord - et c’est classique - il existe un comité technique d’administration centrale : il a été créé par arrêté du 31 juillet 2014 et est placé auprès du secrétaire général du ministère. S’y ajoutent trois autres comités : un comité technique de proximité pour les agents de la DGSI, un comité technique de service central de réseau de la police nationale, et un comité technique de la gendarmerie nationale.

Ce dernier a été institué par un décret spécifique (n° 2014-1217) en date du 21 octobre 2014 qui prévoit à son article 1<sup>er</sup> que « *Sans préjudice de leur représentation aux comités techniques ministériels dont ils ressortissent, les personnels civils affectés au sein de la gendarmerie nationale sont représentés au sein du comité technique de la gendarmerie nationale compétent pour l’ensemble des composantes de la gendarmerie nationale, mentionnées à l’article R. 3225-4 du code de la défense* ».

---

<sup>1</sup> loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique

Cet article du code de la défense prévoit la liste de ce que comprend la « gendarmerie nationale », avec 10 composantes : la direction générale de la gendarmerie nationale, l'inspection générale de la gendarmerie nationale, des formations territoriales constituant la gendarmerie départementale, des formations constituant la gendarmerie mobile, la garde républicaine, des formations spécialisées, des formations prévôtales, des organismes d'administration et de soutien, des organismes de formation du personnel et enfin le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale. Il est précisé que ces composantes relèvent du directeur général de la gendarmerie nationale<sup>2</sup>.

La création de ce comité technique par décret – et non par arrêté comme c'est normalement le cas en application du décret du 15 février 2011 – tient à ce que ce décret spécifique déroge au décret général de 2011. Son article 1<sup>er</sup> indique ainsi expressément que le comité technique de la gendarmerie nationale est régi par les dispositions du 15 février 2011 « sous réserve des dispositions du présent décret ». Il est particulier en ce qu'il est compétent à la fois pour les agents de la gendarmerie nationale affectés en administration centrale et pour l'ensemble des composantes de la gendarmerie nationale qui y sont énumérées, notamment territoriales. C'est donc un comité technique sui generis.

Le rattachement des deux services – Cossen et SAELSI – au CTAC et non au CTGN est-il entaché d'illégalité ?

## 2. S'agissant d'abord du COSSEN

Plusieurs autorités administratives sont impliquées dans la protection des activités nucléaires contre les actes de malveillance : le ministre chargé de l'énergie, l'Autorité de sûreté nucléaire, le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur.

Le décret créant le Commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (Cossen)<sup>3</sup>, en date du 20 avril 2017 – qui est un décret simple – prévoit que ce service à compétence nationale « *coordonne la réponse des forces et services concourant à la sécurité intérieure, placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur, dans le domaine de la protection des matières nucléaires non affectées aux moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique de dissuasion, de leurs installations et de leurs transports, à l'exclusion de celles relevant de l'autorité du ministre de la défense en application de l'article R. 1333-3 du code de la défense, contre tout acte de malveillance, agression ou menace, notamment à caractère terroriste.* »

A ce titre, il est chargé de coordonner les concepts opérationnels, de centraliser le renseignement relatif aux menaces à la sécurité nucléaire, d'assurer le contrôle et le suivi administratif des personnes accédant aux installations et de développer l'expertise des personnels de la gendarmerie et de la police nationales impliqués dans ces missions. Le Cossen est notamment chargé de réaliser les enquêtes administratives préalables à l'accès des personnes aux installations nucléaires.

---

<sup>2</sup> dans les conditions prévues à la section 1 du chapitre 2 du titre II du livre Ier de la partie 3 de ce code

<sup>3</sup> décret n° 2017-588

En application de l'article 1<sup>er</sup> de ce décret, le Cossen relève du ministre chargé de l'énergie et du ministre de l'intérieur, il est rattaché au directeur général de la gendarmerie nationale et il apporte son concours au ministre de la défense.

Le contrôle du juge sur les choix d'organisation en termes tant de création d'instances qui ne sont prévues que comme des facultés, qu'en termes de rattachement d'agents ou de services à telle ou telle instance nous paraît devoir relever d'un contrôle restreint, eu égard à la marge de manœuvre offerte par les textes à l'administration pour définir le contour de ces instances.

En l'espèce, nous écartons toute illégalité au regard des textes applicables et toute erreur manifeste d'appréciation, pour au moins quatre raisons.

La première est incluante et liée à la qualité de service à compétence nationale. Le décret créant le comité technique de la gendarmerie nationale est, comme nous l'avons dit, un décret sui generis qui déroge au décret de 2011. A défaut de dispositions spécifiques, c'est donc le décret de droit commun qui s'applique. Or, il prévoit que le comité technique de l'administration centrale est compétent non seulement pour les services d'administration centrale, mais aussi pour les services à compétence nationale. Le Cossen est précisément un service à compétence nationale.

La deuxième est, à l'inverse, excluante : elle tient à la liste exhaustive du décret spécifique créant le CTGN, déterminant les composantes qui y sont rattachées. Elle renvoie comme nous l'avons dit à la liste du code de la défense. Or, celle-ci ne cite pas expressément le Cossen. Elle comprend des intitulés parfois généraux notamment les « formations spécialisées », mais celles-ci ne sauraient comprendre un service à compétence nationale tel que le Cossen. Il s'agit certes du texte dont la modification était précisément demandée, mais au regard de la spécificité gendarmerie de la liste des composantes prévues, l'absence du Cossen ne paraît pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

La troisième raison est précisément liée à la nature même des missions du Cossen. Ce n'est pas une déclinaison interne de la gendarmerie nationale. Il est composé de plusieurs catégories d'agents et il relève de deux ministères, en lien avec un troisième. L'article 8 du décret Cossen prévoit ainsi qu'un protocole conclu entre le ministère de l'intérieur et le ministère chargé de l'énergie, d'une part, et le ministère de la défense, d'autre part, fixe leurs obligations respectives en moyens et en personnels pour le fonctionnement du Cossen et l'accomplissement de ses missions. Le rattachement au seul CTGN nous semble dès lors peu adapté au champ des missions et des agents les exerçant.

Enfin, une raison qui n'est selon nous qu'apparente ne doit pas vous arrêter. Le rattachement au DGGN est certes prévu par les textes, mais il est formel. En application de l'article 2 du décret du 9 mai 1997<sup>4</sup> relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, les SCN rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret. Les SCN rattachés à un directeur d'administration centrale, un chef de service ou un sous-

---

<sup>4</sup> n° 97-464

directeur sont créés par arrêté ministériel, sauf s'ils exercent des compétences par délégation du ministre, auquel cas ils sont créés par décret.

S'agissant du Cossen, il relève conjointement de plusieurs ministres mais il a été placé dans le ressort du périmètre ministériel du ministère de l'intérieur. Par délégation, il est rattaché au DGGN en application du décret. Mais ce n'est pas un rattachement fonctionnel. D'ailleurs, dans cette hypothèse, un simple arrêté aurait suffi à créer un SCN rattaché à un directeur d'administration centrale comme nous l'avons indiqué.

De plus, la circulaire d'application du décret du 15 février 2011 explicite les modalités de rattachement aux comités techniques compétents pour les services relevant conjointement de plusieurs ministères. C'est dans ce cas le critère de gestion qui permet de procéder au rattachement. L'administration a ainsi décidé de rattacher les agents exerçant au sein du Cossen au corps électoral du comité technique de proximité du service assurant sa gestion administrative, c'est-à-dire au comité technique d'administration centrale du ministère de l'intérieur. Ce choix a été fait notamment car c'est la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur qui assure la gestion des agents administratifs travaillant au Cossen.

En excluant de son champ les agents civils du Cossen, le décret créant le CTGN ne méconnaît ainsi aucun texte de portée supérieure. Et nous ne voyons pas d'erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration à avoir fait le choix de ce rattachement au CTAC et non au CTGN.

### 3. S'agissant du SAELSI

Le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure a été créé dans une logique de mutualisation des services entre la police et la gendarmerie, ainsi que la sécurité civile et était mis à la disposition des trois directions générales correspondantes. Contrairement à ce qui est soutenu, qui paye ne gère pas forcément : les agents du SAELSI, certes affectés budgétairement à la DGGN, étaient gérés par la DRH du ministère de l'intérieur.

Mais nous ne développerons pas davantage notre propos, car cette entité n'existe plus : le décret du 6 septembre 2019 modifiant le décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer a confié la responsabilité de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure au secrétariat général du ministère de l'intérieur. Il a, en conséquence, procédé à la suppression du dixième alinéa de l'article 7 du décret du 12 août 2013 relatif au SAELSI.

Cette abrogation rend ainsi sans objet la demande du syndicat requérant en ce qui concerne ce service.

### 4. L'autre moyen porte sur le nombre de représentants du personnel prévu au CTGN.

L'article 10 du décret du 15 février 2011 prévoit que le nombre des représentants du personnel titulaire ne saurait être supérieur à 15 en ce qui concerne le comité technique

ministériel et à 10 en ce qui concerne les autres comités. Il précise que le nombre des représentants du personnel est fixé par l'arrêté ou la décision portant création de chaque comité.

Le syndicat requérant y voit une erreur manifeste d'appréciation et soutient que le principe d'égalité serait méconnu du fait que le CTGN comprenne neuf membres et non dix, en le comparant d'une part aux comités techniques institués à l'échelon déconcentré, d'autre part, au comité technique spécial des greffes des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qui comprennent dix sièges pour un nombre d'agents pourtant inférieur. Le CTGN représenterait plus de 4000 agents, alors que les CT des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) concernent un peu plus de 1000 agents (pour le plus important) et celui des agents des greffes des TA et CAA environ 1500 agents.

Comme vous le savez, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier<sup>5</sup>.

Or, d'une part, la fixation du nombre de sièges ne s'opère pas au prorata des effectifs des corps ou services, ce qui rend peu pertinente la comparaison du nombre de sièges entre deux services au regard de leurs effectifs respectifs.

D'autre part, la situation nous paraît, en tout état de cause, différente entre d'une part un comité technique établi au niveau central comme le CTGN et d'autre part des comités techniques de services déconcentrés ou de services dans les juridictions réparties sur tout le territoire auprès d'autorités différentes. Les textes qui régissent ces comités sont distincts et ils correspondent à des situations différentes.

Les comités techniques ont vocation à traiter des questions particulières selon les spécificités des missions et fonctions exercées, et de leur diversité éventuelle. L'administration doit ainsi apprécier le nombre pertinent de représentants du personnel, étant rappelé que si nous ne vivons plus sous l'ère des comités paritaires, le dialogue au sein de ces structures suppose quand même que soient présents autour de la table une représentation adaptée et proportionnée à la réalité et à la diversité des fonctions ou services concernés.

Enfin, le texte définissant le nombre de représentants ne fixe qu'un plafond, laissant ainsi une marge d'appréciation importante à l'administration pour établir le chiffre précis.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation et la méconnaissance du principe d'égalité s'agissant du nombre de représentants du personnel au CTGN.

---

<sup>5</sup> Assemblée, 11 avril 2012, GISTI, n° 322326

### 3. Sur l'arrêté relatif au CHSCT (toujours dans la première requête)

Les CHSCT du personnel civil de la gendarmerie nationale sont régis par le décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention médicale dans la fonction publique. L'arrêté du 26 novembre 2014 dont la modification était demandée portait création de CHSCT au bénéfice des personnels civils en fonction dans les formations et organismes de la gendarmerie nationale.

La demande adressée au ministre tendait à la suppression dans les visas de l'arrêté de la référence à l'article R. 3231-10 du code de la défense relatif aux formations administratives, à la modification de l'expression « formations et organismes » par l'expression « ensemble des composantes de la gendarmerie nationale » et à la mise à jour des services des périmètres à l'annexe 1.

Contrairement à ce qui est soutenu en défense, il n'y a pas non-lieu à statuer. Cet arrêté a certes été remplacé par un nouvel arrêté, pris le 24 septembre 2018. Vous jugez qu'un recours dirigé contre le refus d'abroger un acte réglementaire perd son objet si cet acte est abrogé par l'administration avant que le juge n'ait statué, et ceci indépendamment de la question de savoir si l'acte a reçu exécution pendant la période où il était en vigueur. Mais il en va différemment lorsque l'administration reprend, dans un nouveau règlement, les dispositions qu'elle abroge, sans les modifier ou en ne leur apportant que des modifications de pure forme (Section, 5 octobre 2007, Ordre des avocats du barreau d'Evreux, n° 282321, au Recueil et 12 juillet 2013, M. T..., n° 338803, aux Tables).

En l'espèce, les dispositions ont été reprises quasiment à l'identique. Vous ne pourrez donc pas retenir un non – lieu, mais vous pourrez écarter les moyens sans difficulté.

Tout d'abord, le visa d'un texte n'a pas d'incidence sur sa légalité et il est clair que l'arrêté ne s'applique qu'aux agents civils exerçant leurs fonctions au sein de la gendarmerie nationale. Le visa du code de la défense peut, en tout état de cause, s'expliquer par le caractère dérogatoire du CTGN auquel sont adossés les CHSCT GN.

Ensuite, les notions d'« organismes » et de « formations » peuvent revêtir différentes acceptions. Le terme de « formations administratives » est certes utilisé à l'article R. 3231-10 du code de la défense, mais l'expression peut s'appliquer tout autant à des entités administratives sans lien avec l'armée.

Enfin, est demandée la mise à jour de l'annexe 1 à cet arrêté, mais elle ne fait que s'adosser au périmètre du CTGN, lequel en excluant le Cossen - et en tout état de cause le SAELSI tant qu'il existait - ne pose pas, pour les raisons déjà évoquées, de problème de légalité.

Par ces motifs, pour cette première requête (n° 423355), nous concluons :

- qu'il n'y a pas de lieu de statuer sur les conclusions d'annulation pour excès de pouvoir dirigées contre le refus d'abroger le décret en tant qu'elles concernent le SAELSI
- au rejet du surplus des conclusions d'annulation pour excès de pouvoir

III – Nous en venons, plus rapidement, à la seconde requête.

L'arrêté ministériel attaqué a pour objet l'organisation du vote électronique par internet en vue de l'élection, qui était prévue à la fin de l'année 2018, des représentants du personnel au sein des instances de représentation du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

L'UATS-UNSA-Ministère des outre-mer demande son annulation en tant qu'il ne prévoit pas la création de comités techniques pour les agents civils exerçant leurs fonctions dans le cadre du service militaire adapté, au sein de l'administration supérieure de Wallis-et-Futuna, de l'administration supérieure des Terres australes et antarctiques françaises ou de la Fondation Singer Polignac. Ce sont des services qui comptent très peu d'agents (environ 70 pour le SMA, parfois moins d'une dizaine), ce qui ne rend guère envisageable la création de comités techniques de proximité spécifiques et a conduit leur rattachement à d'autres comités techniques, comme le permet le décret du 15 février 2011.

Vous avez déjà eu à vous prononcer sur cette question à deux reprises s'agissant du SMA et avez rejeté les requêtes précédentes en estimant que le rattachement aux comités techniques de base de défense suffisait à assurer une représentation adéquate de ces agents civils (25 janvier 2016, UNSA-GN et SMA, n° 387538, aux Tables ; 26 janvier 2018, UNSA Outre-mer SMA, n° 407356, aux Tables sur un autre point).

Cet arrêté renvoie certes au dernier alinéa de son article 1<sup>er</sup> à deux annexes énumérant les instances et corps concernés. Mais il n'a pas pour objet de déterminer les instances de dialogue social au sein de ce ministère. Il a pour seul objet d'organiser les modalités du vote électronique aux élections professionnelles. Tous les moyens soulevés sont donc inopérants.

Par ces motifs, nous concluons, pour cette seconde requête, au rejet des conclusions d'annulation pour excès de pouvoir.