

N° 438874

Syndicat Solidaires Finances Publiques

Syndicat CFTC 21 Finances Publiques, section de la Côte-d'Or

Syndicat Finances Bourgogne Franche-Comté CFDT

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 28 mai 2021

Décision du 14 juin 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

Dans le cadre de la réorganisation des services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le ministre de l'action et des comptes publics a pris deux arrêtés datés du 17 décembre 2019 portant ajustement de périmètre des services déconcentrés de cette direction (l'un concerne les services des impôts, l'autre les trésoreries). Parmi les opérations prévues par l'arrêté relatif aux services des impôts, avec effet au 1^{er} janvier 2020, figure la fusion du service des impôts des particuliers (SIP) de Dijon Sud et amendes avec le SIP de Dijon Nord.

Les syndicats Solidaires Finances Publiques, CFTC 21 Finances Publiques, section de la Côte d'Or, et Finances Bourgogne-France-Comté CFDT vous demandent d'annuler cet arrêté en tant qu'il procède à cette fusion.

Le moyen unique que soulèvent les organisations requérantes met en cause la régularité de la consultation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) préalable à l'édiction de l'arrêté.

Les dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique fusionnant fusionnent les comités techniques et les CHSCT en une seule instance, le comité social d'administration, ne seront applicables qu'après le renouvellement des instances en 2022, et les dispositions transitoires du A du II de l'article 94 de la loi ne sont applicables qu'« à compter de la publication des dispositions réglementaires prises en application » de la loi, à savoir le décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

L'arrêté litigieux étant antérieur à ce décret, le litige est donc régi par les dispositions bien connues en matière de consultation des instances de dialogue social sur les questions de conditions de travail, invoquées par les parties : l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011, relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

publics de l'Etat, et les articles 55 et 57 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

Le projet a été, préalablement à sa publication, soumis pour avis au comité technique local de la Côte d'Or placé auprès du DRFiP. Cette consultation était à n'en pas douter obligatoire, ce comité devant être consulté sur les projets de textes relatifs à l'organisation des services.

La consultation du CHSCT local n'était en revanche pas requise. Il résulte en effet de la combinaison des dispositions de l'article 34 du décret du 15 février 2011 et des articles 47 et 57 du décret du 28 mai 1982 que la saisine du CHSCT n'est obligatoire que sur une question ou un projet de disposition concernant exclusivement la santé, la sécurité ou les conditions de travail mais que, en revanche, lorsqu'une question ou un projet de disposition concerne ces matières et l'une des matières énumérées à l'article 34 du décret du 15 février, seul le comité technique doit être obligatoirement consulté (4/5 SSR, 2 juillet 2014, *Association autonome des parents d'élèves de l'école Emile Glay*, 367179, au Recueil¹).

L'administration a cependant toujours la faculté de consulter le CHSCT et c'est ce qu'elle a fait en l'espèce, sans doute pour essayer de créer les conditions d'un meilleur dialogue social sur le projet de fusion, il est vrai mené à marche forcée dès lors que l'annonce de la fusion programmée au 1^{er} janvier 2020 n'a eu lieu qu'à la rentrée 2019. Dès lors que la DRFiP a décidé sans y être légalement tenue de saisir le CHSCT local pour avis, elle devait le consulter dans des conditions régulières (8/3 CHR, 20 décembre 2017, *Syndicat national des agents des douanes-CGT*, n° 410381, aux Tables)².

Les requérantes soutiennent que tel ne fut pas le cas.

Le CHSCT a été convoqué une première fois le 4 novembre 2019, avec, comme point à l'ordre du jour, la « fusion des deux services des impôts des particuliers de DIJON au 1er janvier 2020 pour avis ». La réunion n'a pas pu se tenir du fait du défaut de quorum à la suite du refus de siéger des représentants des organisations syndicales.

Le CHSCT a été convoqué de nouveau avec le même ordre du jour pour une réunion le 13 novembre 2019. Lors de cette réunion, les représentants du personnel ont adopté une délibération à l'unanimité, dans laquelle ils déclaraient se trouver dans l'impossibilité de se prononcer et de rendre un avis sur le projet de fusion des deux SIP et solliciter le recours à une expertise externe agréée en application de l'article 55 du décret du 28 mai 1982. Cet article prévoyait alors que le CHSCT peut demander au président de faire appel à un expert agréé « *en cas de projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les*

¹ Voir également : 4/1 CHR, 18 novembre 2020, *FSU*, n° 436471, aux Tables.

² Il s'agit là de l'application de votre jurisprudence traditionnelle selon laquelle lorsque l'autorité administrative décide, sans y être légalement tenue, de recueillir un avis destiné à l'éclairer, elle doit procéder au recueil de cet avis dans des conditions régulières (Section, 4 novembre 1969, *Demarcy*, n° 72330, au Recueil ; Section, 15 mars 1974, *Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix*, n° 85703 au Recueil).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

conditions de travail », prévu à l'article 57 du décret, ce dernier article imposant la consultation du CHSCT sur « *les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail et, notamment, avant toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail, avant toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail* ». L'article 55 du décret imposait aussi à l'administration de motiver substantiellement sa décision refusant de faire appel à un expert et prévoyait la possibilité, « *en cas de désaccord sérieux et persistant entre le comité et l'autorité administrative sur le recours à l'expert agréé* », de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 5-5 du décret.

Cet article permettait dans un tel cas, au chef de service comme au CHSCT et aux inspecteurs santé et sécurité au travail de solliciter l'intervention de l'inspection du travail, l'inspection du travail n'étant saisie que si le recours aux inspecteurs santé et sécurité au travail n'a pas permis de lever le désaccord. Il prévoyait que cette intervention donne lieu à un rapport adressé conjointement au chef de service concerné, et au CHSCT compétent, indiquant, s'il y a lieu, les manquements en matière d'hygiène et de sécurité et les mesures proposées pour remédier à la situation.

Nous comprenons ces dispositions comme n'instituant pas un droit automatique au recours à un expert en cas de « *projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail* » mais seulement la faculté, en présence d'un tel projet, de demander qu'il soit fait appel à un expert, l'administration pouvant refuser de faire droit à cette demande si elle estime que l'expertise est inutile et que le CHSCT est suffisamment éclairé pour se prononcer, l'inspecteur du travail étant le cas échéant appelé à trancher le désaccord sérieux et persistant entre l'administration et le CHSCT.

En l'absence de réponse à cette demande d'expertise formulée par le CHSCT le 13 novembre 2019, les représentants du personnel au comité technique local ont quitté la séance du 29 novembre à l'ordre du jour de laquelle était inscrit le projet de fusion en estimant que la consultation du CHSCT n'était pas régulière et qu'ils n'étaient dès lors eux même pas suffisamment éclairés pour donner un avis.

Avant même qu'il soit répondu à la demande d'expertise, l'arrêté créant le SIP Dijon et Amendes, issu de la fusion des deux SIP, a été signé le 17 décembre 2019.

Ce n'est que le lendemain, 18 décembre, que le DRFiP a, par courrier, informé la présidente du CHSCT qu'il ne donnerait pas suite à la demande d'expertise sollicitée par le CHSCT, le projet de fusion étant selon lui « un projet d'impact limité dans la mesure où il s'agit de réaliser, dans un premier temps, au 1^{er} janvier [2020], une fusion d'abord juridique et comptable ». Une dizaine de jours plus tard, l'ensemble des représentants du personnel du CHSCT local ont saisi l'inspecteur santé et sécurité au travail (ISST) au sujet du désaccord sérieux et persistant portant sur la fusion des deux SIP. Après encore plusieurs péripéties, l'administration a finalement accepté la désignation d'un expert tout en estimant le faire sans y être tenue.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La prise de l'arrêté avant qu'une réponse soit apportée à la demande d'expertise permettant aux représentants du personnel, en cas de réponse défavorable, de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 5-5 du décret du 28 mai 1982 entache-t-elle d'irrégularité la consultation du CHSCT et par suite l'arrêté lui-même si l'irrégularité de la consultation du CHSCT a privé les intéressés d'une garantie ou a été susceptible d'exercer une influence sur l'acte attaqué ? C'est ce que soutiennent les organisations requérantes, lesquelles affirment que le CHSCT n'a pas disposé des éléments suffisants pour donner régulièrement son avis sur le projet en cause.

Il nous semble que la réponse à cette question dépend du point de savoir si l'arrêté litigieux portait sur un « *projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail* » au sens des articles 55 et 57 du décret du 28 mai 1982.

En présence d'un tel projet, il paraît logique de considérer que la consultation du CHSCT ne peut être considérée comme régulière et par suite l'arrêté être pris que lorsque l'administration a adressé un refus substantiellement motivé de faire droit à la demande d'expertise – et, sans doute, même si la question est délicate dès lors que les articles 5-5 et 55 du décret ne prévoient aucun délai pour mettre en œuvre la procédure prévue par le premier de ces deux articles, en laissant un délai minimal aux représentant du personnel pour saisir le cas échéant l'ISST ou l'inspection du travail, afin de donner sa portée utile à cette procédure. Va dans ce sens votre décision *Syndicat national des agents des douanes-CGT* du 20 décembre 2017 déjà mentionnée. Vous vous étiez alors prononcés sur un cas de figure légèrement différent, dans lequel l'existence d'un projet important modifiant les conditions de travail au sens du 2° de l'article 55 du décret du 28 mai 1982 n'était pas contestée et l'administration, après avoir constaté l'existence d'un désaccord sérieux et persistant, avait elle-même décidé, au cours de la séance du CHSCT, de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 5-5 du décret du 28 mai 1982 en saisissant l'inspection du travail. L'administration avait toutefois, au cours de la même séance et sans attendre que l'inspection du travail se prononce sur la question de la nomination d'un expert, fait procéder à un vote sur le projet envisagé, auquel les représentants du personnel avaient refusé de participer. Après avoir relevé que l'inspecteur du travail avait, postérieurement à la publication de l'arrêté attaqué, recommandé de nommer un expert en vue d'évaluer l'impact de la réorganisation envisagée sur les conditions de travail des agents concernés, vous avez jugé qu'eu égard à la garantie que constitue le recours à un expert agréé et à l'influence que le rapport de ce dernier pouvait avoir sur les dispositions attaquées, le CHSCT n'avait pas disposé pas des éléments suffisants pour permettre sa consultation sur le projet en cause, son avis ayant dès lors été rendu au terme d'une procédure irrégulière, ce qui entachait d'illégalité l'arrêté prévoyant la suppression du bureau des douanes et droits indirects d'Evreux et le transfert de son activité à Rouen.

Inversement, dès lors que le projet n'est pas un « *projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail* », il nous semble que la prise de l'arrêté ne peut être subordonnée à l'apport préalable d'une réponse défavorable à la demande d'expertise et le cas échéant au déroulement de la procédure prévue à l'article 5-5 du décret

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

du 28 mai 1982. Dès lors que le projet n'entre pas dans le champ des dispositions prévoyant la possibilité de demander une expertise, il n'y a pas de raison de considérer que la consultation du CHSCT aurait été irrégulièrement conduite alors même que l'arrêté est pris avant qu'une réponse soit adressée à la demande d'expertise, dès lors bien sûr qu'il a par ailleurs disposé des éléments suffisants pour se prononcer. Juger l'inverse permettrait au CHSCT, consulté à titre facultatif par l'administratif, de retarder la décision de l'administration potentiellement jusqu'à ce que l'inspecteur du travail se prononce sur le bien-fondé de la demande d'expertise, alors même que le projet sur lequel le CHSCT a été saisi n'est à l'évidence pas un « projet important » au sens de l'article 55 du décret du 28 mai 1982. Bien sûr, en cas de doute sur la qualification de « projet important » au sens de ces dispositions, l'administration a tout à gagner à ne prendre l'arrêté qu'après avoir apporté une réponse à la demande d'expertise et, le cas échéant, après l'issue de la procédure prévue à l'article 5-5 du décret, car à défaut, si le juge estime après coup qu'il s'agissait bien d'un projet important, la décision de l'administration sera entachée d'illégalité.

Le projet litigieux était-il un projet important modifiant les conditions de travail ?

Par votre décision *Syndicat Solidaires-Douanes* du 29 décembre 2014 (3/8 SSR, n° 366637), vous avez jugé qu'un « projet important » au sens de ces dispositions « s'entend de tout projet qui affecte de manière déterminante les conditions de santé, de sécurité ou de travail d'un nombre significatif d'agents, le critère du nombre de salariés ne déterminant toutefois pas, à lui seul, l'importance du projet ».

Cette approche apparaît en phase avec la jurisprudence de la Cour de cassation : s'agissant de l'ancien article L. 4612-8 du code du travail, devenu L. 4612-8-1 avant son abrogation par l'ordonnance du 22 septembre 2017³, imposant la consultation du CHSCT « *avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail* », la Cour de cassation a notamment jugé que si le nombre de salariés concernés ne détermine pas, à lui seul, l'importance du projet, le projet doit être de nature à modifier les conditions de santé et de sécurité des salariés ou leurs conditions de travail (Cass. Soc., 10 février 2010, n° 08-15.086, Bull. 2010, V, n° 40).

Appliquant cette grille d'analyse, vous avez jugé que ne revêtait pas un caractère d'importance au sens des dispositions des articles 55 et 57 du décret du 28 mai 1982 le projet de création du service des impôts des particuliers (SIP) de Grenoble Grésivaudan, ne concernant « que trois agents qui ne sont appelés, ni à changer de métier, ni à connaître d'évolution substantielle dans leurs pratiques professionnelles mais seulement à se déplacer de 3,8 kilomètres sur la base du volontariat » (8 SSJJ, 27 mars 2015, *Syndicat national CGT Finances Publiques*, n° 376653).

Vous avez adopté la même solution pour la fusion d'établissements publics. Ainsi de la fusion des universités Montpellier I et Montpellier II (4 SSJJ, 17 avril 2015, *Syndicat Sud*

³ Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Education 34, n° 385053) ou de la création d'un nouveau centre hospitalier régional par fusion de trois centres (1/6 SSR, 17 juin 2014, *Syndicat autonome de la santé en Martinique*, n° 363216 aux Tables) dès lors que le décret qui se borne à créer un nouveau centre hospitalier régional par fusion de trois centres, à fixer son siège au siège de l'un des trois centres initiaux et à transférer les droits et obligations des deux autres établissements au nouveau centre, ne modifie pas par lui-même les conditions de travail des personnels concernés⁴. Dans ses conclusions sur cette décision, Alexandre Lallet indiquait que vos décisions recherchent si la décision litigieuse affecte « directement » les conditions de travail, et retiennent une acception relativement stricte de cette notion.

Au regard de cette jurisprudence, nous n'avons guère de doute pour considérer que le projet litigieux n'entraîne pas dans le champ des projets importants au sens des dispositions des articles 55 et 57 du décret du 28 mai 1982.

Il s'agissait de fusionner deux SIP exerçant exactement les mêmes missions, sans que celles-ci soient modifiées : gestion de l'assiette et du recouvrement des impôts des particuliers et des amendes, les applications utilisées pour exercer ces compétences et les quatre secteurs d'assiette (Chenôve, Terre de vignes, Les Halles, 3 vallées) restant les mêmes.

La fusion concerne deux services, compétents jusqu'alors pour le nord et le sud de l'agglomération dijonnaise respectivement, qui étaient installés dans le même bâtiment et au même étage. Sur un plan immobilier, les seules évolutions envisagées et discutées dans des groupes de travail durant l'automne 2019 pour une mise en œuvre ultérieure, dans le courant de l'année 2020, consistaient en une réorganisation des bureaux afin par exemple de rapprocher au sein de bureaux contigus les services chargés du recouvrement. Dans leur mémoire en réplique, les requérants soutiennent que 12 des 79 agents des deux SIP ont *in fine* changé de bureau mais le ministre indique en défense, de façon très précise, que pour 8 d'entre eux ce changement de bureau est intervenu à la suite d'une évolution de fonction intervenue sans lien avec la fusion lors du mouvement général de personnels qui intervient chaque année au 1^{er} septembre, seuls deux agents ayant changé de bureau, de façon volontaire, lors de la fusion. En tout état de cause, un simple changement de bureau d'une fraction minoritaire des agents du service, au sein du même étage d'un même bâtiment, sans modification de la résidence administrative, ne paraît pas à lui seul représenter une modification importante des conditions de travail.

Si les requérants soutiennent dans leur mémoire en réplique que la fusion a entraîné la suppression de 5 postes (un en 2020, quatre en 2021), il ressort des pièces du dossier que ces suppressions de poste ne résultent pas de la fusion, dont la fiche d'impact transmise au CHSCT indiquait qu'elle serait « réalisée à périmètre et emplois constants » mais de l'application des plafonds d'emplois imposés à la DRFIP, revus à la baisse chaque année, 18 postes étant supprimés en 2020 et 24 en 2021, cette baisse étant répercutée sur chacun des services de la DRFIP.

⁴ Cette décision a été rendue à propos de l'article L. 4612-8 du code du travail, applicable aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, et non du décret du 28 mai 1982.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Enfin, la fusion des boîtes mail et des boucles téléphoniques pour la réponse aux usagers, mise en avant par les requérants, ne semble pas déterminante, dès lors qu'ainsi que le fait valoir le ministre la réponse aux appels téléphoniques, demeure elle-même sectorisée puisque le serveur vocal interactif, dont dispose le service, propose à l'utilisateur de choisir le secteur d'assiette qu'il veut contacter.

Il ressort des pièces du dossier que si la fusion s'est traduite par des changements d'organigramme, les tâches affectées à tel ou tel agent ayant pu évoluer, les conséquences sur l'activité des agents et par suite leurs conditions de travail demeurent mineures. On est loin de la suppression du bureau des douanes et droits indirects d'Evreux et le transfert de son activité à Rouen que vous aviez regardée comme un projet important modifiant les conditions de travail. Si la fusion des deux SIP rend possible une future réorganisation de plus grande ampleur, elle ne préjuge en rien de ses modalités, qui justifieront le cas échéant la consultation du CHSCT et, peut-être, le recours à une expertise.

On peut au demeurant relever que l'inspecteur santé et sécurité au travail (ISST), saisi par les organisations syndicales, n'a pas recommandé la saisine de l'inspecteur du travail et a transmis les éléments de réponse apportés par la DRFIP aux questions des syndicats en vue d'un nouveau CHSCT réuni le 30 janvier 2020.

Vous pourrez donc rejeter la requête comme infondée, sans vous prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre des finances. Celle-ci est double : il soutient, d'une part, que l'acte attaqué constitue une simple mesure d'ordre intérieur, ce qui nous paraît pas pouvoir être retenu, et, d'autre part, que les organisations requérantes ne justifient pas d'un intérêt à en demander l'annulation, en se prévalant de votre décision *Syndicat Sud travail* (1/2 SSR, 23 juillet 2003, n° 251619 et 252584, aux Tables), selon laquelle les fonctionnaires et les syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service, sauf dans la mesure où ces dispositions porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail. Il est permis d'hésiter sur ce point mais un rejet de la requête au fond nous paraît en tout état de cause préférable.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.