N° 462076 – Syndicat UATS-UNSA

7ème chambre jugeant seule

Séance du 2 février 2023
Décision du 10 mars 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Par une lettre du 12 octobre 2021, le syndicat Union des personnels administratifs, techniques, spécialisés – Union des syndicats autonomes (« UATS-UNSA ») a demandé au ministre de l'intérieur « de faire appliquer le barème de l'administration centrale aux agents affectés au Commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN) et au Commandement des réserves de la gendarmerie nationale (CRG), tel que défini par les arrêtés fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats ». Notons au passage, pour ne plus y revenir, que la terminologie datait quelque peu. Le CRG est en effet devenu le commandement de la gendarmerie pour les réserves et la jeunesse (CGRJ) tandis que la prime de fonction et de résultat (PFR) a été remplacée par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Par une décision du 4 janvier 2022, le ministre de l'intérieur a rejeté la demande du syndicat UATS-UNSA, qui vous saisit donc d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de cette décision. Le syndicat vous demande aussi de faire droit à la demande qu'il avait présentée au ministre, ce que vous regarderez comme des conclusions accessoires à fin d'injonction, tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre de prendre les mesures qu'il demande.

Prenant les questions préalables dans l'ordre qui s'impose, vous pourrez tout d'abord relever que si la compétence de la juridiction administrative est indiscutable, votre compétente pour connaître de ce litige en premier ressort, quant à elle, n'est pas évidente.

Il n'est pas besoin de vous rappeler que le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort, en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, pour connaître « *des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale* ». Cette compétence s'étend, vous le savez également, aux recours dirigés contre le refus d'un ministre de modifier un acte réglementaire (c'est votre décision d'Assemblée du 8 juin 1973, *Sieur R...*, n° 84 601, 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.

Mais êtes-vous, en l'espèce, face à un refus de modifier un acte réglementaire ? Nous ne le pensons pas. En effet, la demande du syndicat tend à ce que certains agents, c'est-à-dire uniquement ceux affectés aux CEGN et au CGRJ, bénéficient du même niveau de RIFSEEP que les agents affectés aux services de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Si le ministre entendait satisfaire cette demande, il n'aurait aucun acte réglementaire à prendre : il lui suffirait d'appliquer le régime indemnitaire existant, applicable aux agents affectés en administration centrale, à chaque agent affecté aux CEGN et au CRG. Le ministre se bornerait donc à prendre une série d'actes individuels, sans qu'il soit nécessaire, pour lui, de prendre, de modifier ou d'abroger un acte réglementaire ou même une circulaire ou instruction de portée générale. C'est ainsi que vous avez raisonné dans des cas proches de l'espèce, pour apprécier la nature d'une demande collective de régularisation de la rémunération de certains agents (voyez la décision CE, 22 janvier 2007, *Union fédérale équipement CFDT*, n° 288 568, aux Tables, sur laquelle nous reviendrons à propos de la recevabilité de la requête). C'est encore ainsi que vous avez raisonné pour analyser une décision par laquelle l'autorité ministérielle établit un tableau d'avancement (voyez la décision du juge des référés du Conseil d'Etat du 21 mars 2001, *Syndicat de lutte pénitentiaire de l'union régionale Antille-Guyane* (n° 231 087, au recueil) qui juge que cette décision d'établir un tableau d'avancement est un acte collectif composé de plusieurs décisions à caractère individuel et non un acte réglementaire et que la décision refusant d'établir un tel tableau, qui emporte refus d'inscription de chacun des fonctionnaires ayant vocation à un avancement de grade, ne présente pas non plus un caractère réglementaire).

Il est d'ailleurs révélateur que toute l'argumentation du syndicat requérant tende uniquement à interpréter le droit existant en faveur de sa thèse et non pas à ce que soit pris un nouvel acte réglementaire. L'UATS-UNSA, en effet, n'a pas demandé la modification ou l'abrogation des arrêtés interministériels ou de la circulaire du ministre relatifs à la mise en œuvre du RIFSEEP, ni même le rattachement, d'une manière générale, du CEGN et du CRG à l'administration centrale du ministère. Selon lui, les règles actuelles fixant le régime indemnitaire des agents affectés en administration centrale doivent être interprétées, sans qu'il soit besoin de les modifier, comme s'appliquant déjà aux agents de ces deux organismes, qui sont déjà, selon lui, des composantes de l'administration centrale du ministère. Cette argumentation exclut également que vous puissiez requalifier les conclusions du syndicat requérant comme dirigées contre le refus de prendre une mesure d'organisation du service de type *J*... (Sect., 7 février 1936, p. 172, GAJA n° 45), qui serait de nature réglementaire.

Nous sommes donc d'avis que la demande du syndicat ne ressortit pas à votre compétence de premier ressort mais plutôt à celle du tribunal administratif de Paris. Toutefois si - comme nous allons vous le proposer - vous jugez que cette demande est entachée d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance, vous pourrez la rejeter nonobstant les règles de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative, en application de l'article R. 351-4 du code de justice administrative.

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.

Venons-en, donc, à la recevabilité de la requête. La question centrale est de savoir si un syndicat peut avoir intérêt à agir contre une décision ministérielle rejetant une demande qu'il a présentée et qui concerne des cas individuels. Vous avez communiqué aux parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, ce moyen d'ordre public. Et nous vous proposons de le retenir.

En effet, comme nous vous l'avons exposé en discutant votre compétence, la décision de refus attaquée par le syndicat ne constitue pas un refus de prendre un acte réglementaire mais plutôt ce qu'il est convenu d'appeler une décision collective, en l'occurrence une décision collective négative, c'est-à-dire qu'elle porte en elle une série de décisions individuelles défavorables répondant à une demande elle-même collective. Et nous pensons qu'il n'appartient pas à un syndicat, mais seulement aux agents concernés, de contester pareille décision.

C'est le sens de l'article L. 113-2 du code général de la fonction publique, qui reprend les dispositions de l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Cet article, après avoir rappelé que « *Les organisations syndicales représentant les agents publics peuvent ester en justice.* » et qu'elles « *peuvent* se *pourvoir devant les juridictions compétentes* » précise que cette capacité de contestation contentieuse est limitée d'une part aux « *actes réglementaires concernant le statut du personnel* », et, d'autre part, aux « *décisions individuelles* » mais uniquement, dans ce dernier cas, si ces décisions individuelle*s « portent atteinte aux intérêts collectifs des agents publics* ». Et nous ne sommes pas en l'espèce dans ce dernier cas de figure : la série de décisions individuelles défavorables en cause ne portent pas atteinte aux intérêts collectifs de l'ensemble des agents que le syndicat requérant s'est donné pour objet de défendre.

Il n'appartient pas à un syndicat, mais seulement aux agents concernés, de contester une décision collective négative, c'est aussi le sens de votre jurisprudence. Vous avez en effet jugé – et c'est un précédent parfaitement topique – qu'un syndicat de fonctionnaires n'est pas recevable à introduire lui-même, en lieu et place des agents, un recours en excès de pouvoir contre une décision refusant le versement à des agents publics de sommes qui leur seraient dues (c'est votre décision du 22 janvier 2007, *Union fédérale équipement CFDT*, n° 288 568, aux Tables). Le cas d'espèce était d'ailleurs très proche du litige que vous examinez aujourd'hui : le syndicat requérant avait, notamment, demandé au ministre d'attribuer l'indemnité de résidence à chacun des agents contractuels de l'un des organismes rattachés au ministère et, dans ses conclusions, Rémi Keller, avant de conclure à l'irrecevabilité de la requête, relevait que : « *La décision attaquée s'analyse donc comme un ensemble de décisions individuelles refusant d'accorder des avantages à certains agents* ». Ces conclusions de Rémi Keller montraient d'ailleurs que la solution d'irrecevabilité qu'il proposait, et que nous vous proposons de reprendre aujourd'hui, s'inscrit dans un paysage jurisprudentiel ancien, dont l'article L. 113-2 du code général de la fonction publique que nous avons cité constitue

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.

d'ailleurs la synthèse. Il rappelait ainsi que si les organisations syndicales agissent le plus souvent contre des mesures règlementaires, elles peuvent aussi agir contre certaines décisions individuelles, lorsqu'elles lèsent collectivement tous ceux de leurs membres qui avaient vocation à en bénéficier (Ass. 13 juillet 1948, *Sté des amis de l'école polytechnique*, p. 330) mais que les syndicats n'ont en revanche pas intérêt à contester les décisions individuelles « négatives » qui ne lèsent que les intérêts individuels de la personne concernée (CE 21 novembre 1923, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes*, p. 748 ; mais aussi plus récemment CE, 23 juillet 2014, *Fédération des syndicats de fonctionnaires*, n°362 559, aux Tables). C'est à l'intéressé de contester ces décisions individuelles négatives, en application du célèbre adage qui veut que « nul ne plaide par procureur ». C'est pour cette raison qu'un syndicat ne peut pas contester lui-même une sanction disciplinaire infligée à l'un de ses membres (Section, 13 janvier 1950, *Union générale des fonctionnaires*, p. 26 ; 27 mai 1964, *C...*, p. 302 ; 22 décembre 1976, *Syndicat national CFTC des affaires sociales*, t. p. 1050) une retenue sur traitement (Section, *Syndicat interco CFDT de la Vendée*, p. 444) ou encore la régularisation de contrats d'agents non titulaires employés à temps incomplet (CE, 26 mars 2012, *Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire*, n° 338856, aux Tables sur un autre point). Et, avant même la décision *Union fédérale équipement CFDT* du 22 janvier 2007, vous aviez déjà refusé de reconnaître un intérêt à agir à un syndicat qui contestait le refus de l'administration d'attribuer une indemnité à certains de ses membres (Section, 10 mars 1950, *Syndicat national du personnel civil des contrôleurs techniques*, p. 157).

Si vous nous suivez, vous jugerez donc que le syndicat requérant est dépourvu de qualité lui donnant intérêt pour agir contre la décision qu'il attaque et rejetterez sa requête pour irrecevabilité nonobstant les règles de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative.

Vous n'aurez donc pas besoin de vous pencher sur les autres questions de recevabilité que soulève le dossier, en particulier sur la fin de non-recevoir partielle opposée par le ministre de l'intérieur et tiré de ce qu'une circulaire du 25 février 2022 a aligné le régime indemnitaire des agents du CGRJ sur celui des agents de l'administration centrale, privant ainsi d'objet les conclusions du syndicat requérant en tant qu'elles portent sur ces agents du CGRJ.

Vous n'aurez pas non plus à vous prononcer sur l'unique moyen de la requête, tiré de ce que le ministre aurait commis une erreur de qualification juridique en refusant de regarder le CEGN et le CGRJ comme des composantes de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

PCMNC au rejet de la requête

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.