

N° 473300 M. O...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 29 novembre 2023
Décision du 15 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. Un recours en appréciation de légalité est-il recevable s'il n'est pas accompagné de la production de la décision administrative sur laquelle il porte ? Telle est la question posée par la présente affaire.

2. M. O... a été recruté en 1997 par la SNCF en qualité d'attaché technicien supérieur soumis au statut particulier applicable à son personnel. Le 10 avril 2009, il été placé à sa demande en congé de disponibilité, pour une durée d'un an puis jusqu'au 15 avril 2011. Quelques mois avant cette échéance, il a sollicité sa réintégration dans les services de la SNCF mais celle-ci lui a indiqué que faute d'emploi disponible correspondant à sa qualification, son congé serait prorogé d'une année, conformément à ce que prévoit l'article 13 §3 du chapitre 10 du statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel. Aucun poste ne s'étant libéré par la suite et M. O... ayant décliné plusieurs offres de poste, son congé a été prorogé jusqu'au 15 avril 2013.

M. O... a alors saisi le conseil de prud'hommes d'Angers en lui demandant de juger, à titre principal, qu'il aurait dû être réintégré dans les effectifs dès le 15 avril 2011 ou, à titre subsidiaire, au plus tard le 10 avril 2013, et à ce que la SNCF soit condamnée à lui verser une dans le premier cas une somme de 98 605 euros et dans le second cas une somme de 26 892 euros.

La séquence contentieuse qui s'en est suivie est un peu inhabituelle. M. O... a prétendu devant le conseil de prud'hommes avoir saisi le tribunal administratif d'un recours en appréciation de légalité de l'article 13 §3 du chapitre 10 du statut, ce qui n'était pourtant pas le cas. Sans qu'il se soit fondé sur cette allégation, le juge judiciaire a sursis à statuer, dans l'attente de la décision du juge administratif, par un jugement du 22 décembre 2014. Et ce n'est que le 29 juillet 2019 que le requérant a saisi le tribunal administratif de Nantes du recours annoncé

cinq ans auparavant devant le juge judiciaire. Estimant qu'il était incompétent pour en connaître, le tribunal administratif vous l'a renvoyé et il vous appartient aujourd'hui de l'examiner.

2. Précisons d'ores et déjà que vous êtes compétents pour connaître de ce recours. Il porte sur une disposition du statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel, qui est un acte réglementaire émanant d'une autorité à compétence nationale au sens du 8° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative et dont le contentieux relève en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat (v. implicitement CE, 5 juillet 2023, *Fédération des syndicats des travailleurs du Rail – Sud Rail et autre*, n° 465302, 465413 ; pour un recours en appréciation de légalité d'un règlement de la SNCF sur renvoi d'un conseil de prud'hommes, CE 18 janvier 2012, *V...*, n° 344677, Rec.).

3. Cette première étape passée, vous devrez vous interroger sur la recevabilité du recours de M. O....

3.1. Nous ne doutons pas de sa recevabilité du point de vue de son articulation avec le jugement du conseil de prud'hommes.

Vous savez qu'un requérant ne peut saisir directement la juridiction administrative d'un recours en appréciation de légalité. Ce dernier doit toujours être précédé d'une décision de l'autorité judiciaire qui, estimant se trouver en présence d'une difficulté sérieuse relevant de la compétence de la juridiction administrative, sursoit à statuer (CE 9 mars 1983, *SARL Garage de Verdun*, T. ; CE, sect., 6 février 1981, *Melle B...*, p. 53) et renvoie les parties à la saisir (CE, 24 juin 1953, *Commune de Lacanau*, p. 316 ; CE, 12 février 1971, *F...*, p. 122 ; CE, 19 février 1971, *M...*, p. 149).

Jusqu'au décret du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles¹, la décision de renvoi du juge judiciaire n'avait ainsi pas, par elle-même, pour effet de saisir le juge administratif. C'était donc aux parties qu'il revenait de former un recours en appréciation de légalité devant lui (CE, Assemblée, 7 juillet 1995, *Mme W... et autres*, n° 152883, 157580, Rec.). Toutefois, ce système ayant parfois conduit à un réel allongement de certaines procédures contentieuses, l'article 50 du décret du 27 février 2015 a modifié l'article 49 du code de procédure civile pour prévoir désormais que la décision de sursis à statuer du juge judiciaire vaut saisine du juge administratif pour tous les jugements rendus à compter du 1^{er} avril 2015².

¹ Décret n° 2015-233 et v. Jacques Arrighi de Casanova et Jacques-Henri Stahl, AJDA 2015 p.575 « *Tribunal des conflits : l'âge de la maturité* ».

² « (...) Lorsque la solution d'un litige dépend d'une question soulevant une difficulté sérieuse et relevant de la compétence de la juridiction administrative, la juridiction judiciaire initialement saisie la transmet à la juridiction administrative

En l'espèce, même si M. O... prétendait à tort devant le juge judiciaire avoir déjà saisi le juge administratif, cette circonstance, pour regrettable qu'elle soit, ne rend pas son recours irrecevable. En effet, le juge judiciaire ne s'est fondé pas sur ce seul motif pour sursoir à statuer, ce qui aurait été impossible (Soc. 23 mars 1989, n° 87-16.323, Bull. civ. V, n° 251), mais a lui-même jugé nécessaire de saisir le juge administratif d'une question préjudicielle en estimant que l'issue du litige dont il était saisi était « liée » à sa réponse. Et son jugement étant intervenu le 22 décembre 2014, il ne valait pas encore saisine du juge administratif et il appartenait bien au requérant de saisir lui-même ce dernier d'un recours en appréciation de légalité, sans d'ailleurs qu'une condition de délai ne puisse lui être opposée (CE 28 avril 1882, *Ville de Cannes*, p. 389 ; CE, 19 février 1973, *X...*, p. 43).

3.2. Plus délicate est la circonstance que M. O... n'a produit, ni devant le tribunal administratif, ni devant vous, la décision dont il questionnait la légalité, à savoir l'article 3§3 du chapitre 10 du statut des relations collectives entre la SNCF et le personnel. Plus précisément, il n'a pas produit la bonne version de ce texte, c'est-à-dire celle issue du statut dans sa version du 30 mai 2011, mais une version ultérieure, soit celle en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015.

La SNCF soulève une fin de non-recevoir sur ce point, en se prévalant du premier alinéa de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, selon lequel « *la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué* » ou, dans le cas d'une décision implicite « *de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation* ». A notre connaissance, vous ne vous êtes encore jamais prononcés sur le point de savoir si l'accomplissement de cette formalité conditionne la recevabilité du recours en appréciation de légalité. Deux raisons pourraient vous conduire à retenir la fin de non-recevoir soulevée par la SNCF.

La première est un argument de texte. L'article R. 412-1 est en effet situé au sein du livre IV de sa partie réglementaire relatif à « *l'introduction de l'instance de premier ressort* ». La formalité qu'il impose paraît ainsi s'appliquer à toutes les requêtes déposées dans ce cadre, dont fait partie le recours en appréciation de légalité. Et cette lecture est confortée par la circonstance que l'article R. 771-2-1 du code, portant spécifiquement sur le recours en appréciation de légalité, n'y déroge pas expressément.

Le second argument tient à la philosophie sous-jacente à cette formalité, aussi ancienne que le contentieux administratif (v. CE, 27 mai 1863, *Abbé E...*, p. 452). Parce qu'elle permet d'identifier clairement la décision litigieuse et donc de circonscrire le débat contentieux, cette exigence, intimement liée au principe selon lequel le juge administratif ne peut être saisi que

compétente en application du titre Ier du livre III du code de justice administrative. Elle sursoit à statuer jusqu'à la décision sur la question préjudicielle ».

de recours dirigés contre une décision administrative, facilite la tâche du juge, le met à même d'examiner le mérite des prétentions portées devant lui, sécurise son intervention et participe « *d'une bonne administration de la justice* » (v. ccl. Bertrand sous CE, 11 février, 1966, *D...*, n° 62284, p. 104). Or, nous ne voyons pas ce qui ferait, en principe, obstacle à ce que les bénéficiaires attachés à la production de la décision attaquée ne puissent profiter au juge saisi d'un recours en appréciation de légalité.

Nous pensons toutefois difficile de retenir la fin de non-recevoir du ministre en raison de l'office particulier du juge d'un tel recours. Sa mission est simple : il s'agit « *de répondre à une question et non de résoudre un litige* »³. Il lui appartient donc de statuer dans la limite du renvoi du juge judiciaire, ce qui suppose de répondre à toutes les questions posées mais rien qu'à celles-ci, sans élargir le spectre de l'analyse ou se saisir d'autres moyens, même d'ordre public (CE, 22 juin 1966, *Office professionnel de la meunerie*, p. 411). Cette exigence, destinée à respecter l'indépendance de l'autorité judiciaire, vous conduit ainsi à apprécier très libéralement la recevabilité des recours en appréciation de légalité.

Vous jugez ainsi que les parties aux litiges devant le juge judiciaire ont, du seul fait du renvoi qu'il opère, qualité pour former devant le juge administratif une requête en appréciation de légalité « *sans que la recevabilité d'une telle requête soit soumise aux conditions posées pour l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir* » (CE, 29 décembre 2000 *BB... et autres*, n° 212338, 215243, Rec.)⁴. Le juge n'est donc pas tenu d'examiner la qualité pour agir du requérant (CE, 3 février 2003, *P...*, n° 240780, T.), le délai dans lequel il a formé son recours à la suite du jugement du juge judiciaire (*Ville de Canne préc.*), si la décision litigieuse fait grief (CE, 27 mars 1996, *M. L...*, ns° 146779, 156216) ou si la disposition critiquée s'insère dans un acte indivisible (CE, 17 février 1978, *SCI Les Floralties*, p. 94).

Comme le résume la présidente Maugüe, « *le juge administratif doit statuer sur ce qui lui est demandé dans le cadre des questions préjudicielles, y compris dans le cas où, s'il était saisi d'un recours principal, il y aurait matière à irrecevabilité* »⁵. Seuls lui permettent d'échapper à la question posée la circonstance qu'il ne serait lui-même pas compétent pour y répondre (CE, 24 juin 1953, *Commune de Lacanau préc.*), que l'acte a disparu (CE, 30 juillet 1949, *Mlle S...*, p. 843) ou qu'il n'existe pas (CE, 19 novembre 1986, *T...*, p. 262 ; CE, 4 mars 1988, *Z...*, n° 75730, C).

Compte-tenu de ce mouvement jurisprudentiel déjà très engagé, nous sommes ainsi réticents à l'idée d'opposer au requérant une éventuelle irrecevabilité tirée du défaut de production de la décision attaquée. Vous pourriez cependant être arrêtés par le fait que ces précédents ne

³ René Chapus, *Droit du Contentieux administratif*, 10ème édition, p. 694

⁴ Encore avant, v. CE, 19 juin 1981 *Lesage et autres*, p.279

⁵ Conclusions sous *L...* préc.

concernent que des irrecevabilités « de fond » et non celles qui découlent du défaut d'accomplissement d'une formalité procédurale, à l'image de l'obligation de production de la décision attaquée.

En effet, s'interdire de relever les premières se comprend bien puisqu'il s'agit d'éviter de troquer votre casquette de simple juge consulté pour celui de juge du litige, qui reste le juge judiciaire. Mais ce risque paraît moins évident s'agissant de la réalisation de formalités, qui ont pour objectif de mettre le juge administratif lui-même dans les meilleures dispositions possibles pour traiter le dossier qui lui est soumis et dont le contrôle ne remettrait pas en cause, *à priori*, l'appréciation que portera le juge judiciaire sur le litige. On pourrait également estimer que le contrôle de la production de la pièce attaquée lui permet de s'assurer de l'existence même de cette décision dont on a vu qu'elle pouvait être un motif justifiant de ne pas répondre à la question posée par le juge judiciaire.

Cependant, nous ne pensons pas que cette particularité puisse justifier de vous éloigner de la veine jurisprudentielle précédemment citée.

Premièrement car vos décisions *BB...* et *P...* ne distinguent pas selon les types d'irrecevabilité mais affirment de manière englobante que la recevabilité d'un recours en appréciation de légalité n'est pas soumise « *aux conditions posées pour l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir* ».

Deuxièmement, les conséquences attachées à une éventuelle irrecevabilité nous sembleraient excessives compte-tenu de la nécessité qu'a le juge judiciaire d'obtenir une réponse du juge administratif pour trancher le litige dont il est saisi. Opposer une irrecevabilité pour défaut de production de la décision viendrait ainsi couper net le dialogue engagé entre les deux ordres de juridiction, alors même que le juge administratif peut soit accéder, par ses propres moyens, à la décision lorsqu'elle est réglementaire, soit ordonner au requérant qu'il la verse au dossier dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction. Autrement dit, entre assurer d'emblée une entière mise en état du dossier et garantir la fluidité du dialogue avec votre homologue judiciaire, c'est cette dernière option qui nous semble primer compte tenu de ce qu'est le recours en appréciation de légalité. Ajoutons que si le juge judiciaire vous pose une question préjudicielle c'est bien souvent qu'il dispose lui-même de la décision litigieuse, ce qui somme toute est le plus important.

Vous pourrez d'autant plus vous appuyer sur la spécificité de l'office du juge du recours en appréciation de légalité que ce motif vous a déjà conduit à soustraire certains recours du champ d'application de l'article R. 412-1, à l'image du référé liberté (CE, 4 mai 2016, *M. C...*, n° 396332, T.)⁶, même s'il est vrai que cette solution se justifie aussi par le fait qu'il n'est pas

⁶ A l'inverse pour l'obligation de produire la décision en référé suspension, CE, 12 février 2003, *Centre communal d'action*

toujours dirigé contre une décision administrative (v. aussi pour le référé mesures utiles, l'art. L. 521-3 du CJA).

Si vous nous suivez, vous rejetterez donc la fin de non-recevoir de la SNCF, d'autant qu'il n'existe aucune différence entre la version de son statut produite par le requérant et celle applicable au litige. Précisons que cette solution nous semble également valoir lorsque la question préjudicielle soulevée n'a pas été transmise à la juridiction administrative par le juge judiciaire en application de l'article 49 du code de procédure civile dans sa rédaction issue du décret du 27 février 2015

4. Il est désormais temps d'en venir à l'examen de la question posée par le conseil de prud'hommes. Ce dernier n'ayant ni dans les motifs, ni dans le dispositif de sa décision, limité la portée de la question renvoyée, vous pouvez examiner tous les moyens soulevés par le requérant à l'encontre de l'article 3§3 du chapitre 10 du statut (CE, sect. 17 octobre 2003, *Y... et autres*, p. 403).

L'article 3 porte sur les congés de disponibilité sans maintien des droits à la retraite et définit les conditions dans lesquelles les agents de la SNCF peuvent se le voir accorder et sont réintégrés à son issue. Pour ne pas être considérés comme ayant rompu leur contrat de travail, les agents en congé doivent ainsi demander, deux mois à l'avance au moins, leur « *remise en service* » ou la prolongation de leur disponibilité, dans la limite de la durée totale de quatre ans. Son paragraphe 3 prévoit également que « *les agents mis en congé de disponibilité sans faculté de versements sont avisés par écrit que leur remise en service sera subordonnée à l'existence d'une vacance. / Lorsqu'il n'existe pas de vacance permettant leur réintégration, les intéressés continuent à être placés en situation de disponibilité jusqu'à ce qu'un emploi puisse leur être offert* ».

4.1. Par un premier moyen, le requérant critique le supposé caractère « potestatif » de cette disposition. Vous savez qu'en vertu de l'article 1304-2 du code civil, cette notion de droit des contrats implique la nullité de conditions prévoyant que l'exécution ou la naissance d'une obligation dépendent de la seule volonté d'un des contractants. Mais le statut de la SNCF est un acte réglementaire et non un instrument contractuel, de sorte que le moyen est tout bonnement inopérant.

4.2. Le second moyen ne vous retiendra pas non plus. Selon le requérant, les dispositions litigieuses seraient illégales en ce qu'elles ne prévoient pas que les agents de la SNCF dont le congé de disponibilité est arrivé à terme disposent d'un droit à être réintégrés sur un emploi vacant correspondant à leurs qualifications dans un délai raisonnable. Il est vrai qu'elles ne le mentionnent pas expressément mais vous jugez déjà, pour la fonction publique, que le

fonctionnaire mis en disponibilité pour convenance personnelle a le droit, sous réserve de la vacance d'un emploi correspondant à son grade, d'obtenir sa réintégration dans un délai raisonnable (CE, 22 octobre 2021, *M. SS...*, n° 442162, T.). La solution nous semble transposable aux agents de la SNCF régis par son statut réglementaire, de sorte que ce dernier n'avait pas à le préciser explicitement.

Par ces motifs, nous concluons à ce qu'il soit déclaré que l'exception d'illégalité du paragraphe 3 de l'article 13 du chapitre 10 du statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel soulevée par M. O... devant le conseil de prud'hommes d'Angers n'est pas fondée et au rejet des conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
