

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N°2117985

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le syndicat national CGT - Travail Emploi Formation
professionnelle (SNTEFP-CGT)

Le syndicat SUD Travail Affaires sociales

Mme G... E...

M. P... B...

Mme D... C...

Mme F... S...

Mme J... R...

M. A... H...

Mme Q... T...

M. M... L...

M. O... N...

Mme I... K...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

(3^{ème} Chambre)

Mme Nathalie Caro

Rapporteure

M. Jean-Alexandre Silvy

Rapporteur public

Audience du 20 décembre 2024

Décision du 27 décembre 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 décembre 2021, le syndicat national CGT-Travail Emploi Formation professionnelle (SNTEFP-CGT), le syndicat Sud Travail Affaires sociales, Mme G... E..., M. P... B..., Mme D... C..., Mme F... S..., Mme J... R..., M. A... H..., Mme Q... T..., M. M... L..., M. O... N..., et Mme I... K..., représentés par Me Brault, demandent au tribunal :

1°) d'annuler les décisions n°2021-133 du 29 octobre 2021 et n°2021-155 du 29 novembre 2021 du directeur de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France (DRIETS d'Île-de-France) portant affectation des agents de contrôle dans les unités de contrôle et gestion des intérimis de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis, en tant qu'elles confient l'intérim de certaines sections de contrôle vacantes à des agents de contrôle par ailleurs affectés à d'autres sections ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de prendre les mesures légales nécessaires afin de pourvoir de manière permanente l'ensemble des postes d'agents de contrôle de l'inspection du travail vacants au sein de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les décisions attaquées sont entachées d'un vice de procédure dès lors qu'elles méconnaissent le principe de participation prévu à l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 repris à l'article L. 112-1 du code général de la fonction publique, les articles 57 et 60 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, en ce qu'elles n'ont été précédées de la consultation d'aucune instance de dialogue social, notamment du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail ;

- il n'est pas justifié de ce que les décisions litigieuses auraient été précédées de la publication des avis de vacances ;

- elles méconnaissent l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, qui prévoit la communication préalable de son dossier à tout agent à l'égard duquel est envisagée une mesure prise en considération de la personne ;

- elles méconnaissent les règles du droit de la fonction publique régissant l'intérim, dès lors que l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis (UD 93) a recours à l'intérim, dans des conditions irrégulières, de manière continue, pour assurer, conformément à ses obligations, la continuité du service public dont elle a la charge ;

- elles portent atteinte au principe et à la garantie d'indépendance de l'inspection du travail, consacrés comme principes fondamentaux du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution et reconnus par les stipulations des articles 3 et 6 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail, dès lors que la charge de travail pesant sur les agents chargés d'assurer l'intérim d'une section vacante a pour conséquence de faire obstacle à ce qu'ils exercent pleinement leurs fonctions principales ;

- elles méconnaissent les dispositions des articles R. 8122-10 et R. 8122-4 du code du travail ;

- elles portent atteinte au système d'inspection du travail et aux garanties d'application effective de la législation protectrice des droits des travailleurs ;

- elles méconnaissent les dispositions relatives à la protection de la santé et de la sécurité des agents, notamment celles de l'article 2-1 du décret n° 81-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 novembre 2024, la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIETS) conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que les syndicats requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité à agir pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service ;

- aucun des moyens invoqués n'est fondé.

La clôture de l'instruction a été, en dernier lieu, fixée au 9 décembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 ;
- le décret n° 2001-1375 du 31 décembre 2001 ;
- le décret n° 2010-1139 du 29 septembre 2010 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Caro,
- les conclusions de M. Silvy, rapporteur public,
- et les observations de Me Benesty, substituant Me Brault, représentant les requérants.

Considérant ce qui suit :

1. Par la présente requête, le syndicat national CGT-travail emploi formation professionnelle (SNTEFP-CGT), le syndicat Sud travail affaires sociales, Mme G... E..., M. P... B..., Mme D... C..., Mme F... S..., Mme J... R..., M. A... H..., Mme Q... T..., M. M... L..., M. O... N..., et Mme I... K... demandent au tribunal d'annuler les décisions n°2021-133 du 29 octobre 2021 et n°2021-155 du 29 novembre 2021 du directeur régional et interdépartemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France portant affectation des agents de contrôle dans les unités de contrôle et gestion des intérim de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis, en tant qu'elles confient l'intérim de certaines sections de contrôle vacantes à des agents de contrôle par ailleurs affectés à d'autres sections.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense :

2. Aux termes de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction alors applicable : « *Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice. Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires* ».

3. Les fonctionnaires et les associations ou 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.

4. Il ressort des pièces du dossier que les décisions litigieuses, qui portent sur l'organisation du système d'inspection du travail départemental, prévoient de recourir à l'intérim pour pallier au taux de vacance structurellement élevé au sein de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis. La direction régionale a ainsi affecté les agents de contrôle dans des sections de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis au titre de leur service habituel et les a, en outre, désignés pour assurer l'intérim de sections vacantes. Cette situation, qui concerne 12

sections sur 50, soit 24% des sections et 12 des 40 agents de cette unité départementale, soit 30% de l'effectif des agents de contrôle cumulant leur service principal au sein d'une section de contrôle et l'intérim d'une section vacante, impacte les conditions de travail des agents de contrôle, en créant une charge de travail additionnelle alors que, par ailleurs, l'effectif des agents de contrôle de l'inspection du travail enregistre une baisse constante et significative depuis plusieurs années, ainsi que le souligne le rapport du cabinet SECAFI, missionné dans le cadre d'un diagnostic sur le projet d'adaptation des sections d'inspection du travail, qui constate un taux de vacances structurellement élevé au sein des sections d'inspection de la région Ile-de-France avec une baisse de l'effectif réel des agents de contrôle de 9,2%. Dans ces conditions, dès lors que les décisions litigieuses affectent nécessairement les conditions et la charge de travail des agents de contrôle ainsi que les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer leurs contrôles, les syndicats requérants ainsi que les agents de contrôle requérants justifient d'un intérêt à agir. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir soulevée en défense ne peut être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation des décisions des 29 octobre et 29 novembre 2021 :

5. En premier lieu, aux termes de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, devenu l'article L. 112-1 du code général de la fonction publique : *« Dans les conditions prévues au livre II, les agents publics participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires régissant les fonctionnaires et des règles relatives aux conditions d'emploi des agents contractuels, à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de certaines décisions individuelles. »*. Aux termes de l'article 57 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, alors applicable : *« Le comité est consulté : / 1° 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 ; / (...) »*

6. Ainsi qu'il l'a été dit au point 4, les décisions litigieuses concernent un nombre significatif d'agents et conduisent à un changement important dans leurs conditions de travail. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier, ni n'est soutenu en défense par l'administration, qui se borne à indiquer que *« les décisions d'affectation sur les sections vacantes sont des mesures d'ordre intérieur, qui n'avaient pas à être précédées d'une consultation ni du comité technique des services déconcentrés (CTSD) ni du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail »*, que le comité technique aurait été consulté. Dans ces conditions, le comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail aurait dû être consulté.

7. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. En l'espèce, la consultation du comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail, préalablement à l'adoption des décisions attaquées, constitue pour les personnels de l'Etat concernés une garantie qui découle du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail consacré par le huitième alinéa du Préambule

de la Constitution de 1946. Par suite, l'absence de consultation de ce comité a constitué une irrégularité de nature à entacher la légalité des décisions contestées. Dès lors, le moyen tiré du vice de procédure doit être accueilli.

8. En second lieu, l'intérim qui permet même en l'absence de texte, de pourvoir à l'empêchement du titulaire d'une fonction, revêt un caractère essentiellement provisoire et ne saurait par sa durée, excéder la durée normale d'un empêchement.

9. En l'espèce, les requérants soutiennent que les décisions attaquées méconnaissent la détermination des circonstances dans lesquelles il peut être recouru à un intérim, dès lors que l'UD 93 a recours à l'intérim de manière continue pour assurer, conformément à ses obligations, la continuité du service public dont elle a la charge. En effet, les décisions attaquées ne mentionnent aucune limitation de durée de l'intérim. Si l'administration en défense fait valoir que la durée des intérim est limitée à deux à quatre mois, elle ne produit aucun élément en ce sens alors même que les décisions litigieuses ne fixent pas un tel délai et que la note de la direction générale du travail du 1^{er} octobre 2021 relative aux modalités d'exercice des missions fait référence à des intérim longs d'une durée supérieure à six mois. Les requérants ont d'ailleurs produit un « tableau-bilan des intérim 2015-2024 » recensant les intérim, dont certains d'une durée bien supérieure à quatre mois, et dont les mentions ne sont pas contestées en défense. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que les désignations par intérim litigieuses, qui concernent un nombre conséquent d'agents de contrôle et ne prévoient aucune limitation de durée, revêtent un caractère essentiellement provisoire. Il s'ensuit que les requérants sont également fondés à soutenir que les décisions attaquées sont entachées d'erreur de droit.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que les décisions des 29 octobre et 29 novembre 2021 par lesquelles le directeur régional et interdépartemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France a affecté des agents de contrôle dans les unités de contrôle et fixé les intérim de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Ile de France doivent être annulées, en tant qu'elles confient l'intérim de certaines sections de contrôle vacantes à des agents de contrôle par ailleurs affectés à d'autres sections.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Le présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution, de sorte que les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance ;

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser aux organisations syndicales et agents de contrôle requérants, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions des 29 octobre et 29 novembre 2021 par lesquelles le directeur régional et interdépartemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France a affecté des agents de contrôle dans les unités de contrôle et fixé les intérim de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis sont annulées, en tant qu'elles confient l'intérim de certaines sections de contrôle vacantes à des agents de contrôle par ailleurs affectés à d'autres sections.

Article 2 : L'Etat versera aux organisations syndicales et agents de contrôle requérants la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au syndicat national CGT-Travail Emploi Formation professionnelle (SNTEFP-CGT), au syndicat Sud Travail Affaires sociales, à Mme G... E..., à M. P... B..., à Mme D... C..., à Mme F... S..., à Mme J... R..., à M. A... H..., à Mme Q... T..., à M. M... L..., à M. O... N..., à Mme I... K... et à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles.

Copie en sera adressée à la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France.

Délibéré après l'audience du 20 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Jimenez, présidente,
Mme Van Maele, première conseillère,
Mme Caro, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 décembre 2024.

La rapporteure,

La présidente,

N. Caro

J. Jimenez

La greffière,

P. Demol

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.