

■ Statut commenté

DOSSIER

- 2 L'intérêt à agir des organisations syndicales en contentieux de la fonction publique

POINT BREF SUR...

- 10 L'assermentation des agents territoriaux

VEILLE JURISPRUDENTIELLE

- 16 Conditions d'abrogation de la protection fonctionnelle

■ Actualité documentaire

RÉFÉRENCES

- 22 Textes
27 Documents parlementaires
31 Jurisprudence
34 Chronique de jurisprudence
37 Presse et livres

L'intérêt à agir des organisations syndicales en contentieux de la fonction publique

L'exercice d'un recours pour excès de pouvoir est encadré par un certain nombre de conditions de recevabilité qui peuvent notamment être liées au respect du délai de recours ou à l'intérêt du requérant à demander l'annulation de la décision qu'il conteste. Cette dernière condition s'exprime également par l'adage « *pas d'intérêt, pas d'action* ».

Selon la doctrine relative à la procédure contentieuse, cette exigence trouve sa justification dans des considérations d'ordre pratique. Partant du rappel selon lequel le recours pour excès de pouvoir est traditionnellement très largement ouvert, elle indique : « *Si tout citoyen pouvait déférer à la juridiction administrative toute décision prise par l'administration, l'afflux des pourvois paralyserait le juge administratif et rendrait illusoire son contrôle. Il faut donc limiter le nombre des pourvois en dégagant des critères qui admettent la recevabilité de ceux dont l'introduction est légitime tout en écartant ceux qu'aucune raison valable ne permet de justifier ; le critère retenu est celui de l'intérêt que l'annulation éventuelle de la décision attaquée peut présenter pour l'auteur du pourvoi* » (1).

L'appréciation de l'intérêt à agir en justice des groupements, et notamment des syndicats professionnels, implique de prendre en compte l'intérêt collectif des personnes dont ils assurent la défense.

Pour rappel, selon l'article L. 2131-1 du code du travail les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts. Ils peuvent agir en justice dès lors qu'ils ont satisfait à l'obligation de déposer leurs statuts à la mairie de la localité où le syndicat est établi (2).

Devant toutes les juridictions, ils peuvent exercer tous les droits réservés à la partie civile concernant les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent (3). Ils peuvent également exercer un recours pour défendre leurs intérêts propres.

Un principe similaire est énoncé par l'article 8 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires. Il prévoit que les fonctionnaires « *peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice* ». La loi précise qu'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* ».

(1) Raymond Odent, *Contentieux administratif*, tome II, p. 255.

(2) Article R. 2131-1 du code du travail.

(3) Article L. 2132-3 du code du travail.

Les organisations syndicales de fonctionnaires disposent ainsi de la capacité juridique pour exercer un recours contentieux contre les actes réglementaires et les décisions individuelles dont elles estiment qu'elles portent atteinte aux intérêts collectifs des personnels qu'ils représentent. L'intérêt collectif qui rend recevable le recours pour excès de pouvoir peut être matériel, mais peut aussi être purement moral. L'intérêt doit être direct et certain, c'est-à-dire que les intérêts défendus par le groupement doivent être directement et certainement lésés par la décision attaquée.

La notion d'organisation syndicale recouvre plusieurs types de structures :

- le syndicat professionnel regroupe des personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou connexes (4),
- l'union de syndicats regroupe les syndicats de différentes branches dans le cadre d'une même circonscription territoriale (5). En vertu de l'article L. 2133-3 du code du travail, l'union dispose de tous les droits conférés aux syndicats professionnels,
- la fédération syndicale rassemble les organisations d'une même branche d'activité ou d'une même profession (6).

Le présent dossier exposera successivement les points suivants :

- les principes généraux,
- les recours contre les actes réglementaires,
- les recours contre les actes individuels,
- les recours contre les mesures d'organisation du service.

Principes généraux

La requête présentée par une organisation syndicale doit satisfaire aux conditions de recevabilité de droit commun. Outre le respect du délai de recours, le syndicat requérant doit avoir qualité pour agir et justifier d'un intérêt à agir.

La qualité pour agir

Les syndicats professionnels, dotés de la personnalité civile, ont seuls le droit d'agir en justice. Une section syndicale, simple émanation sans personnalité morale du syndicat, n'a pas qualité pour ester en justice (7).

Les statuts du syndicat, qui définissent le champ professionnel et géographique du groupement, désignent l'organe habilité pour décider d'une action contentieuse ainsi que la personne qui assure sa représentation en justice. En règle générale, il s'agit respectivement de l'organe délibérant ou du bureau du syndicat, et du secrétaire général.

(4) Gérard Cornu, Vocabulaire juridique.

(5) Idem.

(6) Idem.

(7) Conseil d'État, 6 novembre 2013, req. n°360886.

Dans l'hypothèse où les statuts ne comportent aucune stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider d'agir en justice, le recours est régulièrement engagé par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice ce syndicat. L'habilitation à représenter le syndicat emporte ainsi le pouvoir de décider de former une action contentieuse. À titre d'illustration, il a été jugé que le président d'une fédération qui, selon les termes de ses statuts, disposait des plus larges pouvoirs de représentation de la fédération avait qualité pour former un recours au nom de cette organisation en l'absence de stipulation statutaire réservant cette prérogative à un autre organe (8).

Lorsque les statuts du syndicat ne comportent aucune indication, tant sur l'organe habilité à décider de former une action que sur la personne habilitée à le représenter en justice, l'action en justice ne peut être engagée que par l'assemblée générale. Le Conseil d'État a par exemple déclaré irrecevable la requête signée par le président d'une organisation au motif que dans le silence des statuts, il n'avait pas qualité pour former un recours dès lors qu'il n'y avait pas été préalablement autorisé par une délibération de l'assemblée générale (9).

L'appréciation de l'intérêt à agir

L'intérêt pour agir s'apprécie à la date à laquelle la requête contentieuse a été introduite devant le juge, même si celle-ci fait suite à un recours administratif préalable (gracieux ou hiérarchique) (10). Par voie de conséquence, le fait que l'intérêt à agir disparaisse postérieurement à l'introduction de la requête n'entraîne pas l'irrecevabilité de la demande. Il a par exemple été jugé que les circonstances que le syndicat requérant ait quitté, en cours d'instance, la confédération à laquelle il était affilié et que le signataire de la requête de première instance, régulièrement mandaté à cet effet, ait quitté le syndicat suite à cette désaffiliation, n'ont pas eu pour effet de faire disparaître l'intérêt donnant qualité audit syndicat pour agir et de rendre ainsi irrecevable sa demande de première instance et sa requête en appel (11).

D'autre part, le juge prend en considération les conclusions de la requête, c'est-à-dire l'objet de la demande et non pas les moyens invoqués à l'appui de celle-ci (12). Il en résulte qu'un requérant ayant intérêt à agir peut articuler à l'appui de sa requête tous les moyens de légalité qu'il estime utiles (13).

(8) Conseil d'État, 3 avril 1998, req. n°177962, 180754 et 183067.

(9) Conseil d'État, 16 février 2001, req. n°221622, Conseil d'État, 15 mai 2009, req. n°299205.

(10) Conseil d'État, 6 octobre 1965, req. n°61217, Conseil d'État, 11 février 2005, req. n°247673.

(11) Cour administrative d'appel de Paris, 20 octobre 2004, req. n°02PA04117.

(12) Conseil d'État, 27 mai 2015, req. n°388705.

(13) Conseil d'État, 16 février 2001, req. n°226155.