

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
MELUN**

N°1301513

Syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne

M. Therre
Rapporteur

M. Guillou
Rapporteur public

Audience du 14 octobre 2015
Lecture du 3 novembre 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Melun,

(5ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 16 février 2013 et le 28 novembre 2014, le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne, représenté par Me Trennec, avocat, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet née du silence gardé par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Seine-et-Marne sur sa demande, en date du 16 octobre 2012, d'abrogation du règlement du 12 décembre 2003 relatif à l'utilisation des véhicules de service du SDIS ;

2°) d'enjoindre au SDIS de Seine-et-Marne d'abroger le règlement du 12 décembre 2003 dans un délai d'une semaine à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge du SDIS de Seine-et-Marne une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1, ainsi qu'une somme de 35 euros au titre des dépens.

Il soutient que :

- son avocat, dispensé de produire un mandat lorsqu'il agit pour le compte de son client, a régulièrement introduit la demande d'abrogation du règlement litigieux ;
- son secrétaire général a été autorisé par la commission exécutive, lors de sa réunion du 7 février 2013, à agir en justice ;

- la décision attaquée a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière, ce point ne figurant pas à l'ordre du jour de la séance du 12 décembre 2003 du conseil d'administration ;
- le règlement contesté a été pris sans l'avis préalable de la commission administrative et technique ;
- le règlement attaqué est entaché d'une erreur de droit, en tant que son article 4 prévoit la mise à disposition d'un véhicule de service à caractère permanent, alors même que l'utilisation de véhicules du SDIS à des fins strictement personnelles et privées est dépourvue de toute base légale, et que ses articles 24 et 25 définissent les conditions d'utilisation de ces véhicules de service ;
- les dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 ne mentionnent pas les cadres dirigeants des SDIS ; le règlement dont l'abrogation a été demandée a donc été pris en méconnaissance du champ d'application de la loi ;
- pour les autres emplois territoriaux, l'utilisation des véhicules du parc automobile de l'établissement public doit être strictement limitée aux besoins du service.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 28 février 2014 et le 8 octobre 2015, le SDIS de Seine-et-Marne, représenté par Me Cayla-Destrem, avocat, conclut au rejet de la requête, et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge du syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable, en l'absence d'une part de justification d'un mandat du syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne habilitant Me Trennec à déposer la demande d'abrogation, en date du 16 octobre 2012, du règlement contesté, et, d'autre part, d'habilitation à ester en justice du secrétaire général dudit syndicat ;
- le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne allègue sans l'établir que le règlement contesté n'aurait pas figuré à l'ordre du jour de la séance du 12 décembre 2003 ; à supposer même que cette affirmation soit exacte, cette irrégularité, non substantielle, n'entacherait pas le règlement d'illégalité ; en tout état de cause, l'adoption du règlement litigieux figurait à l'ordre du jour de la séance du 12 décembre 2003 du conseil d'administration ;
- le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne allègue sans l'établir que la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours n'aurait pas été consultée sur le règlement contesté ; à supposer même que cette affirmation soit exacte, le règlement contesté n'est pas au nombre de ceux qui doivent obligatoirement donner lieu à la saisine de la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours ; en tout état de cause, la délibération entérinant le règlement attaqué vise expressément les avis émis, au nombre desquels compte celui des comités techniques paritaires ;
- l'attribution de véhicules de fonctions, pour des catégories définies de fonctions, est prévue par les dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 ; l'attribution de véhicules de fonctions pour d'autres types d'emplois que ceux énumérés par la loi relève de la compétence des collectivités territoriales et de leurs établissements ; les SDIS, en tant qu'établissements publics, ont l'autonomie décisionnelle totale leur permettant de fixer eux-mêmes les conditions d'utilisation des véhicules de service pour les agents n'occupant pas d'emplois fonctionnels ;
- les fonctions relevant de la catégorie 1, dans les dispositions de l'article 4 du règlement attaqué, correspondent à des emplois fonctionnels, qui sont autorisés à disposer de véhicules de fonction en application des dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 ; en tout état de cause, le SDIS fixe lui-même les conditions d'utilisation des véhicules lui appartenant ; le moyen tiré de l'absence de fondement légal ou réglementaire des dispositions contestées est donc non fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes ;
- le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés ;
- le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ;
- le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- 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 M. Therre,
- les conclusions de M. Guillou, rapporteur public,
- et les observations de Me Trennec, représentant le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne.

1. Considérant que par un règlement adopté le 12 décembre 2003, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Seine-et-Marne a décidé d'attribuer un véhicule de service, à titre permanent, aux agents de catégorie 1 (directeur départemental, directeur départemental adjoint, médecin chef et médecin-chef adjoint) et, soit à titre permanent, soit à titre non permanent, aux agents de catégorie 2 (chef d'état-major, chefs de groupements fonctionnels et territoriaux, conseillers et chargés de missions placés auprès du directeur départemental, adjoints aux chefs de groupement, chefs de bureaux de l'Etat-major, chargés de mission auprès des chefs de groupement, pharmacien-chef et médecins-chefs de groupement) ; que par un courrier en date du 16 octobre 2012, reçu le 22 octobre suivant par le SDIS de Seine-et-Marne, le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne a demandé l'abrogation du règlement litigieux, eu égard à son caractère illégal ; qu'en l'absence de réponse expresse, le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne demande au tribunal d'annuler le refus implicite d'abrogation du règlement contesté, et d'enjoindre au SDIS de Seine-et-Marne d'abroger ce règlement ;

Sur les fins de non recevoir opposées par le SDIS de Seine-et-Marne :

2. Considérant, d'une part, que le SDIS de Seine-et-Marne fait valoir que la demande d'abrogation du règlement du 12 décembre 2003, déposée par Me Trennec pour le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne le 16 octobre 2012 n'a pas été valablement présentée, faute pour l'avocat de détenir un mandat exprès ; que, toutefois, les avocats, qui ont qualité pour représenter leurs clients en justice, l'ont également pour les représenter devant les administrations publiques, sans avoir à justifier du mandat qu'ils sont réputés avoir reçu de ces derniers dès lors qu'ils déclarent agir pour leur compte ; que s'agissant d'une mission autre que la seule représentation en justice, ce mandat peut être exercé sans qu'aient à s'appliquer les règles propres de la représentation contentieuse et notamment celles relatives à la procédure interne de

désignation d'un représentant ; que Me Trennec avait donc qualité pour former la demande d'abrogation du règlement litigieux ; qu'en l'absence de réponse expresse à cette demande du 16 octobre 2012, une décision implicite de refus d'abrogation est donc bien née du silence gardé par le SDIS de Seine-et-Marne, laquelle pouvait être contestée devant le Tribunal administratif ; que par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité de l'avocat pour demander l'abrogation du règlement litigieux doit être écartée ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 15 des statuts du syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne : « *Le secrétaire général ou les secrétaires adjoints sont habilités à ester en justice après délibération de la Commission exécutive du syndicat au nom de cette dernière* » ; qu'en vertu de ces dispositions, le secrétaire général ou les secrétaires adjoints ne peuvent agir sans habilitation accordée par la commission exécutive, seule habilitée, en tant qu'organe dirigeant du syndicat, à décider de l'action ; qu'en revanche, ces mêmes dispositions n'excluent nullement que ladite commission, lorsqu'elle décide d'intenter une action devant un tribunal administratif, confie directement à l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 du code de justice administrative, le soin de l'introduire ; qu'il ressort des pièces du dossier que par une délibération en date du 7 février 2013, la commission exécutive a donné mandat à Me Trennec pour ester en justice en son nom ; que, par suite, la fin de non recevoir opposée par le SDIS de Seine-et-Marne et tirée de l'absence d'habilitation du secrétaire général pour agir en justice doit être écartée ;

Sur la légalité du règlement litigieux :

4. Considérant, en premier lieu, que le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne soutient que le règlement dont il a demandé l'abrogation est entaché d'un vice de procédure, en ce que son adoption ne figurait pas à l'ordre du jour adressé aux membres du conseil d'administration pour la séance du 12 décembre 2003 ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier, et notamment de l'ordre du jour de la séance du 12 décembre 2003 du conseil d'administration du SDIS de Seine-et-Marne, que ce point figurait bien à l'ordre du jour de cette séance ; que, dès lors, ce moyen manque en fait ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 1424-31 du code général des collectivités territoriales : « *Il est institué auprès du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours une commission administrative et technique des services d'incendie et de secours. / Cette commission est consultée sur les questions d'ordre technique ou opérationnel intéressant les services d'incendie et de secours, sous réserve des dispositions de l'article L. 1424-40 (...)* » ; qu'il ne résulte pas de ces dispositions que la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours doit être consultée sur les modalités d'attribution et d'utilisation des véhicules à moteur, hors véhicules d'incendie et de secours ; que par suite, le moyen tiré de son absence de consultation doit être écarté ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 25 septembre 1990 susvisé : « *Les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux chargés de l'exécution des missions définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales. / Les sapeurs-pompiers professionnels ont vocation à occuper les emplois définis par le statut particulier dont ils relèvent. Sans préjudice des missions qui leur sont confiées par leur statut particulier en fonction de leur grade, ils ont vocation à occuper les emplois opérationnels et d'encadrement mentionnés dans le tableau de concordance annexé au présent décret. (...)* » ; qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 susvisée dans sa rédaction en vigueur à la date de la demande d'abrogation faites par le syndicat CGT des agents du service départemental d'incendie et de secours : « *Les organes délibérants des collectivités*

territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois (...) / Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants (...) » ; que ces dispositions ne prévoient nullement la possibilité d'attribuer un véhicule de fonctions susceptible d'être utilisé en dehors du service aux fonctionnaires territoriaux relevant d'un SDIS, dont aucun n'occupe un emploi fonctionnel au sens de la loi du 28 novembre 1990 et du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés ;

7. Considérant, en quatrième lieu, que le règlement litigieux prévoit dans ses articles 4, 24 et 25, la possibilité d'attribuer des véhicules aux personnels de catégorie 1 et 2 à titre permanent, avec autorisation de déplacements privés pour l'agent bénéficiaire et son conjoint ; que la délibération se borne à envisager, dans son article 25, les conditions d'évaluation des avantages en nature soumis à cotisations et déclaration fiscale ; que cette délibération ne fixe pas de limite dans l'utilisation du véhicule à des fins privées ; qu'elle ne prévoit pas davantage que la mise à disposition d'un véhicule pour les fonctionnaires de catégorie 1 ou 2 soit assortie d'une obligation d'assurer ledit véhicule à la charge de ses utilisateurs ; que, dans ces conditions, le conseil d'administration du SDIS de Seine-et-Marne a fait bénéficier les fonctionnaires concernés d'un avantage en nature constituant un complément de rémunération ; qu'aux termes de l'article 6-1 du décret du 25 septembre 1990 mentionné ci-dessus : « *Le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels est fixé par le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours dans les limites déterminées aux articles suivants* » ; qu'aux termes de l'article 6-2 du même décret : « *Le régime indemnitaire comporte à l'exclusion de toute autre les indemnités prévues aux articles 6-3 à 6-7* » ; que les indemnités prévues limitativement par lesdits articles 6-3 à 6-7 sont l'indemnité de feu, l'indemnité de responsabilité, l'indemnité de spécialité, l'indemnité de logement, et selon les situations, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ou l'indemnité d'administration et de technicité ; qu'ainsi, l'attribution d'un complément de rémunération constitué par le droit d'utiliser un véhicule à des fins privées ne saurait trouver sa base légale dans les dispositions relatives au régime indemnitaire des sapeurs pompiers professionnels ;

8. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 88 de la loi susvisée du 26 janvier 1984 : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public fixe les régimes indemnitaires dans les limites de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* » ; qu'en application de ces dispositions, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent légalement attribuer à leurs agents des avantages ou prestations, fussent-ils en nature, qui excèderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'Etat occupant des emplois soumis aux mêmes contraintes ; que le SDIS de Seine-et-Marne ne soutient ni même n'allègue que des agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires listés dans les catégories 1 et 2 du règlement litigieux bénéficieraient du complément de rémunération tenant à l'utilisation d'un véhicule de service à des fins personnelles ; que dans ces conditions, le syndicat requérant est fondé à soutenir que le complément de rémunération litigieux, qui ne trouve son fondement légal dans aucune des dispositions particulières régissant le statut des sapeurs pompiers professionnels, et est contraire au

principe de parité, ne pouvait légalement être institué par les articles 4, 24 et 25 du règlement dont l'abrogation était demandée ;

9. Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ; que, toutefois, cette autorité ne saurait être tenue d'accueillir une telle demande dans le cas où l'illégalité du règlement a cessé, en raison d'un changement de circonstances, à la date à laquelle elle se prononce ; qu'ainsi qu'il l'a été dit ci-dessus, les articles 4, 24 et 25 du règlement particulier relatif à l'utilisation des véhicules du SDIS de Seine-et-Marne étaient illégaux dès leur adoption et à la date à laquelle le syndicat des agents du SDIS de Seine-et-Marne en a demandé l'abrogation ; que le refus implicite de faire droit à cette demande d'abrogation est lui-même illégal et doit, par suite, être annulé en tant qu'il a porté sur ces articles ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »* ; que l'annulation de la décision du SDIS de Seine-et-Marne refusant d'abroger les articles 4, 24 et 25 du règlement particulier relatif à l'utilisation des véhicules du SDIS de Seine-et-Marne du 12 décembre 2003 implique nécessairement qu'il soit enjoint au SDIS de Seine-et-Marne d'abroger les articles 4, 24 et 25 de ce règlement dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du SDIS de Seine-et-Marne une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne et non compris dans les dépens, ainsi qu'une somme de 35 euros au titre des dépens constitués par la contribution pour l'aide juridique ;

12. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par le SDIS de Seine-et-Marne doivent dès lors être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet née du silence gardé par le SDIS de Seine-et-Marne sur la demande du syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne tendant à l'abrogation du règlement du 12 décembre 2003 est annulée en tant qu'elle porte sur les articles 4, 24 et 25 dudit règlement.

Article 2 : Il est enjoint au SDIS de Seine-et-Marne d'abroger les articles 4, 24 et 25 du règlement du 12 décembre 2003 dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le SDIS de Seine-et-Marne versera au syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le SDIS de Seine-et-Marne versera une somme de 35 euros au syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne au titre des dépens.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié au syndicat CGT des agents du SDIS de Seine-et-Marne, et au service départemental d'incendie et de secours de Seine-et-Marne.

Délibéré après l'audience du 14 octobre 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Favier, présidente,
Mme Delormas, premier conseiller,
M. Therre, premier conseiller.

Lu en audience publique le 3 novembre 2015.

Le rapporteur,

La présidente,

A. THERRE

S. FAVIER

Le greffier,

L. LEPAGNOT

La République mande et ordonne au préfet de Seine-et-Marne en ce qui le concerne et à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme
Le greffier,

E. PROST