CAA Toulouse 10 novembre 2026 n 24TL00301

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055086600

CAA de TOULOUSE - 2ème chambre - 10/11/2026 - n° 24TL00301 - Inédit au recueil Lebon (C) Identifiant : CETATEXT000055086600 Lien Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055086600 Procédure devant la cour : Par une requête enregistrée le 2 février 2024, le syndicat Sud de la région Occitanie, représenté par Me Cacciapaglia, demande à la cour : 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Montpellier du 1er décembre 2023 en tant qu'il rejette sa demande ; 2°) de faire droit à sa demande présentée devant le tribunal administratif de Montpellier ; 3°) de mettre à la charge de la région Occitanie la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que : - le jugement attaqué est irrégulier dès lors que les juges de première instance ont commis des erreurs de droit ; - la décision contestée méconnaît les dispositions du décret n°2020-182 du 27 février 2020, les délibérations du conseil régional d'Occitanie du 20 décembre 2017 et du 13 décembre 2019 ainsi que les lignes directrices « Horizon 2023 » de la région Occitanie ; - elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Par un mémoire en défense, enregistré le 5 juillet 2024, la région Occitanie, représentée par Me de Fa , conclut au rejet de la requête du syndicat Sud de la région Occitanie et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de celui-ci sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle fait valoir que : - la requête est irrecevable, en l'absence de décision du conseil syndical autorisant le syndicat à agir en justice ; - les moyens soulevés par le syndicat Sud de la région Occitanie ne sont pas fondés. Par une ordonnance du 21 janvier 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 18 mars 2025.

Vu les autres pièces du dossier. Vu : - la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; - la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; - le décret n° 2003-799 du 25 août 2003 ; - le décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009 ; - le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ; - le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 ; - l'arrêté du 5 novembre 2021 portant application au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et aux emplois d'ingénieur en chef des travaux publics de l'Etat du 1er groupe et du 2ème groupe des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat ; - l'arrêté du 5 novembre 2021 portant application au corps des techniciens supérieurs du développement durable des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat ; - l'arrêté du 26 décembre 2017 pris pour l'application au corps des ingénieurs des services techniques du ministère de l'intérieur des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ; - l'arrêté du 7 novembre 2017 pris pour l'application au corps des contrôleurs des services techniques du ministère de l'intérieur des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ; - l'arrêté du 2 novembre 2016 pris pour application au corps des adjoints techniques des établissements d'enseignement agricole publics des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ; - 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 Thomas, présidente assesseure, - les conclusions de Mme Torelli, rapporteure publique, - les observations de Me Allene Ondo substituant Me Cacciapaglia, avocate du syndicat Sud de la région Occitanie, - et les observations de Me Belal Cordebar, substituant Me de Fa , avocate de la région Occitanie.

Considérant ce qui suit :

1. Par courrier du 22 janvier 2021, le syndicat Sud de la région Occitanie a adressé à la présidente de la région Occitanie une demande aux termes de laquelle il sollicite, d'une part, l'application du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) aux ingénieurs territoriaux, aux techniciens territoriaux et aux adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, et d'autre part, l'application à ces cadres d'emplois des lignes directrices fixées par la collectivité tenant à une harmonisation entre filières et à un alignement par le haut des régimes

indemnitaires existants. Cette demande a été rejetée par un courrier du 18 mars 2021. Le syndicat Sud de la région Occitanie relève appel du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 1er décembre 2023 rejetant sa demande tendant à l'annulation de cette décision de rejet.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la région Occitanie devant la cour :

2. En premier lieu, l'article 6 des statuts du syndicat appelant dans leur version applicable à la date d'introduction de la requête d'appel, dispose que : « L'instance supérieure du syndicat est l'assemblée générale. » L'article 12 de ces statuts dispose également, dans sa version applicable à la date d'introduction de la requête d'appel que : « (...) La décision d'ester en justice est soumise au vote du conseil syndical à la majorité des deux tiers des membres présents. / Le conseil syndical désigne les personnes chargées parmi le comité d'animation de réaliser les divers actes ; elles peuvent individuellement ester tant en demande qu'en défense devant les tribunaux compétents. Elles sont, chacune, habilitées à signer toutes les requêtes et documents s'y afférant ainsi qu'à représenter le syndicat devant la cour. / Chaque action en justice effectuée au nom du syndicat devra faire l'objet, au préalable d'une décision du conseil syndical. »

3. Si les dispositions de l'article 12 des statuts du syndicat appelant disposent qu'une action en justice ne peut être introduite qu'après décision du conseil syndical, elles ne font toutefois pas obstacle à ce que l'assemblée générale décide d'engager une action contentieuse au nom du syndicat et habilite directement des adhérents à introduire cette action et à le représenter dans l'instance. Le syndicat appelant produit une délibération d'une assemblée générale extraordinaire du 11 décembre 2023 décidant de relever appel du jugement attaqué et habilitant des adhérentes pour former cette action en justice. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité à agir des adhérentes désignées par l'assemblée générale du syndicat appelant pour le représenter dans la présente instance, opposée en défense, doit être écartée.

Sur le bien-fondé du jugement :

4. En premier lieu, l'article 7 des statuts du syndicat Sud de la région Occitanie, dans leur version applicable à la date d'introduction de sa demande devant le tribunal administratif de Toulouse, dispose que : « La décision d'ester en justice est soumise au vote de l'assemblée générale à la majorité des deux tiers des membres présents. » Il ressort des pièces du dossier que par une délibération du 12 avril 2021, l'assemblée générale du syndicat demandeur, à l'unanimité des adhérents présents, a décidé de l'introduction de sa demande devant le tribunal administratif de Toulouse et a habilité deux adhérentes pour le représenter dans cette instance. Par suite, la fin de non-recevoir soulevée par la région Occitanie devant le tribunal administratif de Montpellier et tirée du défaut de capacité à agir du syndicat demandeur doit être écartée.

5. En deuxième lieu, par une délibération du 20 décembre 2017, le conseil régional d'Occitanie a décidé de la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel à l'ensemble des agents de la région, à l'exception de ceux relevant des cadres d'emplois qui ne bénéficient pas d'un corps équivalent dans la fonction publique d'Etat auquel est applicable ce régime indemnitaire, et notamment, à cette date, des ingénieurs territoriaux, des techniciens territoriaux et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement relevant d'un régime indemnitaire spécifique. Par une délibération du 13 décembre 2019, la collectivité s'est engagée à mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel pour tous les cadres d'emplois, sans toutefois indiquer de date précise, tout en maintenant le régime indemnitaire spécifique des ingénieurs territoriaux, des techniciens territoriaux et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement. Nonobstant la lettre postérieure de la présidente du conseil régional du 4 juin 2021, si la décision contestée du 18 mars 2021 fait mention de l'ouverture possible « d'un chantier de négociation » à venir, elle a toutefois pour objet et pour portée de refuser, à la date à laquelle cette décision a été prise, d'appliquer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel aux agents de la région relevant de ces trois cadres d'emplois, au motif d'autres priorités notamment budgétaires de la collectivité. Par suite, la région Occitanie n'est pas fondée à soutenir que ce courrier serait dépourvu de caractère décisoire.

6. En dernier lieu, d'une part, aux termes de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction applicable au litige : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. / Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions, de l'engagement professionnel et, le cas échéant, des résultats collectifs du service. / Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat. (...) » Aux termes de l'article 1er du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application de ces dispositions, dans sa rédaction applicable au litige : « Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration des établissements publics locaux pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes (...). » Aux termes de l'article 2 du même décret : « L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements (...) L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. »

7. Il résulte de ces dispositions qu'il revient à l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale de fixer elle-même la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités bénéficiant aux fonctionnaires de la collectivité, sans que le régime ainsi institué puisse être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat d'un grade et d'un corps équivalents au grade et au cadre d'emplois de ces fonctionnaires territoriaux et sans que la collectivité soit tenue de faire bénéficier ses fonctionnaires de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires de l'Etat. Il résulte par ailleurs de ces dispositions que, lorsque l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale a décidé le versement, au profit de ses agents, de primes ou indemnités dans les conditions et limites applicables aux régimes indemnitaires définis pour les agents de l'Etat, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination de déterminer le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire en fonction de sa manière de servir. Le montant de la prime de service et de rendement et de l'indemnité spécifique de service doit ainsi être individualisé et le président d'un conseil régional ne saurait en conséquence fixer un taux unique ou identique pour l'ensemble de ses agents, sans procéder à un examen particulier de leurs situations respectives.

8. D'autre part, aux termes de l'article 1er du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat, dans sa version applicable au litige : « Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret. Des arrêtés du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé fixent, après avis du comité technique compétent ou du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, la liste des corps et emplois bénéficiant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, le cas échéant, du complément indemnitaire annuel mentionné à l'alinéa précédent. (...) » Aux termes de l'article 1er du décret du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale, modifiant l'article 1er du décret du 6 septembre 1991 : « Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration de leurs établissements publics pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes. / Le tableau joint en annexe 1 établit les équivalences avec la fonction publique de l'Etat des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale dans le domaine de l'administration générale, dans le domaine technique, dans le domaine médico-social, dans le domaine culturel, dans le domaine sportif et dans le domaine de l'animation. (...) II.- Pour les cadres d'emplois ayant un corps équivalent mentionné à l'annexe 1 qui ne bénéficie pas encore du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des

sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, servi en deux parts, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration de leurs établissements publics déterminent les plafonds applicables à chacune des deux parts sans que leur somme dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat sur la base des équivalences provisoires en annexe 2. »

9. Il résulte des dispositions du troisième alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1986 dont les dispositions du II de l'article 1er du décret du 27 février 2020 en reprend les termes, que celles-ci font obligation aux collectivités territoriales qui ont à la date de leur date de publication déjà instauré un régime indemnitaire pour des cadres d'emplois qui, font l'objet, en annexe 2 de ce décret, d'équivalence avec des corps provisoires de référence auxquels est applicable le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, de rendre ce régime applicable à ces cadres d'emplois, en fixant par une délibération les plafonds applicables à chacune des deux parts indemnitaires, sans que leur somme dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de ces corps provisoires de référence.

10. Selon le tableau joint en annexe à ce décret du 27 février 2020, les cadres d'emplois des ingénieurs territoriaux, des techniciens territoriaux, et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement dans la fonction publique territoriale ont pour équivalent, dans la fonction publique de l'Etat, ceux, respectivement, des ingénieurs des travaux publics, des techniciens supérieurs du développement durables, et des adjoints techniques des établissements d'enseignement, et les corps provisoires de référence sont ceux, respectivement des ingénieurs des services techniques du ministère de l'intérieur, des contrôleurs des services techniques du ministère de l'intérieur, et des adjoints techniques des établissements d'enseignement agricole publics.

11. Enfin, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel n'a été rendu applicable aux corps des ingénieurs de travaux publics et des techniciens supérieurs du développement durable que par les arrêtés ministériels du 5 novembre 2021 susvisés et n'a pas été rendu applicable au corps des adjoints techniques des établissements d'enseignement. Dès lors, à la date de la décision contestée, eu égard aux énonciations de l'article 1er du décret du 27 février 2020, il convient, pour établir l'équivalence du régime indemnitaire des ingénieurs territoriaux, des adjoints territoriaux et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement dans la fonction publique territoriale, de se référer aux trois corps de référence provisoires correspondants prévus par l'annexe 2 de ce décret. Or, aux termes des articles 1er des arrêtés susvisés du 26 décembre 2017, du 7 novembre 2017 et du 2 novembre 2016, ces corps de référence provisoires bénéficient du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. En conséquence, il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'à la date de la décision contestée du 18 mars 2021, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel est applicable aux cadres d'emplois des ingénieurs territoriaux, des techniciens territoriaux et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement dans la fonction publique territoriale.

12. Il en résulte qu'alors que la région Occitanie avait décidé, par la délibération du 20 décembre 2017, de mettre en œuvre un régime indemnitaire au bénéfice des trois cadres d'emplois en cause des ingénieurs territoriaux, des techniciens territoriaux et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, le refus contesté du 18 mars 2021 de les faire bénéficier du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, alors que ce régime était à cette date déjà applicable à ces cadres d'emplois, méconnaît les dispositions précitées du II de l'article 1er du décret du 27 février 2020. Ni la publication des lignes directrices « Horizon 2023 » que la région Occitanie s'est fixées pour l'élaboration du régime indemnitaire de ses agents, ni la circonstance que la délibération du conseil régional d'Occitanie du 20 décembre 2017, reprise sur ce point par celle du 13 décembre 2019, mentionne le régime indemnitaire au titre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a « vocation à être étendu aux cadres d'emplois non éligibles à ce jour au fur et à mesure de la publication des textes afférents », ni l'annonce dans la décision contestée d'« un chantier de négociation » à venir, ni les déclarations postérieures

de la présidente de région n'ont d'incidence sur la contrariété de la décision attaquée avec ces dispositions.

13. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat requérant est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision contestée du 18 mars 2021 et à demander l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

14. Il résulte de l'instruction que par une délibération en date du 13 juillet 2022, la région Occitanie a rendu le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel applicable aux ingénieurs territoriaux, aux techniciens territoriaux et aux adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement. Compte tenu de ce changement de circonstances de fait et de droit, et eu égard aux motifs du présent arrêt, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions du syndicat Sud de la région Occitanie aux fins d'injonction sous astreinte.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du syndicat Sud de la région Occitanie, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la région Occitanie demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de celle-ci une somme à verser au syndicat Sud de la région Occitanie à ce même titre.

D E C I D E :

Article 1er : L'article 1er du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 1er décembre 2023 et la décision de la présidente de la région Occitanie du 18 mars 2021 sont annulés.

Article 2 : Le surplus de la demande du syndicat Sud de la région Occitanie devant le tribunal administratif de Montpellier et de sa requête devant la cour est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la région Occitanie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 :Le présent arrêt sera notifié au syndicat Sud de la région Occitanie et à la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2026 à laquelle siégeaient : M. Massin, président de chambre, Mme Thomas, présidente assesseure, Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 novembre 2026. La rapporteure, S. Thomas Le président, O. Massin La greffière, M-M. Maillat La République mande et ordonne au préfet de la région Occitanie en ce qui le 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 du présent arrêt.