

N° 370201

Syndicat de la Juridiction Administrative (SJA)

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies

Séance du 28 mai 2014

Lecture du 23 juin 2014

CONCLUSIONS

M. Rémi KELLER, rapporteur public

Le syndicat de la juridiction administrative vous demande d'annuler la circulaire du 27 février 2013 du secrétaire général du Conseil d'Etat relative à la mise en œuvre du compte épargne-temps dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en tant qu'elle prévoit que le nombre de jours de réduction du temps de travail (RTT) qui alimentent le compte épargne-temps des magistrats, fixé forfaitairement à huit jours, est diminué en fonction des congés pris au titre de la réduction du temps de travail.

I. – 1. La disposition attaquée est à l'évidence impérative, et votre compétence de premier et dernier ressort ne fait aucun doute, s'agissant d'un acte réglementaire pris par une autorité à compétence nationale au sens du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative. Le secrétaire général du Conseil d'Etat est en effet chargé, en vertu de l'article R. 129-9 du code et sous l'autorité du vice-président, de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (voyez, pour un raisonnement identique à propos d'une instruction du premier président de la Cour des comptes : 20 mars 2013, *Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*, n° 358732, qui sera mentionné aux tables).

2. La ministre de la justice oppose une fin de non-recevoir tirée de ce que la disposition contestée est purement confirmative, car elle figurait déjà dans la précédente circulaire du secrétaire général du 31 août 2009 – ce qui n'est pas contesté.

Il ne fait aucun doute que le syndicat requérant a eu connaissance de la circulaire de 2009, puisqu'il vous dit l'avoir diffusée à ses adhérents. Mais vous n'appliquez plus la théorie de la connaissance acquise aux actes réglementaires, dont seule la publication – et non la notification – déclenche le délai de recours (19 février 1993, *N...*, n° 106792, t. p. 945). L'irrecevabilité du recours est donc liée à la condition que la première circulaire ait fait l'objet d'une publicité suffisante (assemblée, 25 octobre 1957, *Duval*, p. 556)¹.

À la suite d'une mesure d'instruction ordonnée par votre 4^{ème} sous-section, la ministre de la justice a indiqué que la circulaire du 31 août 2009 avait été publiée sur l'intranet du Conseil d'État, « dans l'espace *Ressources humaines* des magistrats administratifs ».

¹ Egalement : 13 juillet 1968, *Union syndicale de l'aviation civile CGT*, p. 439 ; 9 juillet 2007, *Syndicat EGF-BTP et autres*, p. 298, avec les conclusions de Nicolas Boulouis.

Vous admettez que la publication sur le site intranet de l'administration, pendant une période suffisamment longue, fait courir le délai de recours contentieux, aussi bien à l'égard des agents intéressés que des organismes qui les représentent. Encore faut-il « *que le mode de publicité par voie électronique et les effets juridiques qui lui sont attachés aient été précisés par un acte réglementaire ayant lui-même été régulièrement publié* » (11 janvier 2006, *Syndicat national CGT-ANPE*, t. p. 713).

Or, si la publication de la circulaire sur le site intranet du Conseil d'État n'est pas contestée, la ministre ne vous indique ni la date ni la durée de la mise en ligne, et elle ne prétend même pas qu'un acte réglementaire aurait précisé les conditions de cette publicité et les effets juridiques qui lui sont attachés.

Dans ces conditions, vous devrez considérer que la circulaire de 2009 n'a pas fait l'objet d'une publicité suffisante et, en conséquence, que le recours dirigé contre la disposition confirmative est recevable.

II. – 1. Sur le terrain de la légalité externe, vous constaterez d'abord que le secrétaire général du Conseil d'Etat était compétent pour prendre la mesure attaquée : comme nous l'avons dit, c'est lui qui, sous l'autorité du vice-président, « *prend les mesures nécessaires (...) à la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* », en application de l'article R. 121-9 du code de justice administrative.

2. S'agissant encore de la légalité externe, il est soutenu que la circulaire attaquée aurait dû être soumise à la consultation préalable du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA), comme l'avait été la circulaire de 2009

Mais le syndicat requérant se borne à invoquer l'article L. 232-1 du code de justice administrative, sans plus de précision. Or, la compétence consultative du CSTACAA en application de cet article s'étend à de très nombreuses matières. Vous écarterez en conséquence le moyen faute de précisions, car ce n'est pas à vous qu'il revient de rechercher à quel titre le CSTACAA aurait dû être consulté.

III. – Le moyen principal est tiré de ce que la disposition contestée est contraire à l'article 9 du décret du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, qui prévoit que « *les congés pris au titre du compte épargne-temps sont assimilés à une période d'activité.* »

1. Pour comprendre le moyen – ce à quoi la requête confuse du syndicat ne vous aide pas –, il est nécessaire de présenter les dispositions applicables.

Depuis l'intervention du décret du 29 avril 2002, les fonctionnaires de l'État et les magistrats disposent d'un compte épargne-temps. Ce compte est alimenté par le report sur l'année N+1 des jours de congés annuels qu'ils n'ont pas pris pendant l'année N, ainsi que par les jours de réduction du temps de travail (dits jours RTT) auxquels ont droit ceux dont la durée de travail excède les 35 heures hebdomadaires instaurées dans la fonction publique par le décret du 25 août 2000.

Ce dispositif a été adapté pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Leur nombre de jours RTT a été fixé à 20 par l'arrêté du 28 février 2002, auxquels s'ajoutent 25 jours de congés annuels plus, éventuellement, deux jours dits « de fractionnement » lorsque les congés sont pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre. Quant au compte épargne-temps des magistrats, il n'est pas alimenté par les journées de congé qu'ils n'ont pas prises, mais de façon forfaitaire, « *par le report d'un nombre de jours de RTT fixé par arrêté interministériel* », ainsi qu'il est dit à l'article 1^{er} du décret du 5 juillet 2004. Ce nombre de jours a été fixé à huit par l'arrêté interministériel du 5 juillet 2004.

Toutefois, le décret de 2004 dispose également que le nombre de jours de RTT doit être « *proportionnel à la durée des services effectivement accomplis au cours de l'année* ». C'est pourquoi l'arrêté interministériel prévoit que ce nombre, fixé en principe à huit, est réduit dans certaines hypothèses, notamment en cas « *de congé autre que le congé annuel et les jours de fractionnement* ».

La circulaire attaquée vient préciser cette disposition, en indiquant que parmi les congés qui contribuent à réduire les huit jours de RTT figurent ceux qui ont été pris au titre du compte épargne-temps.

2. C'est uniquement cette disposition qui est contestée par le syndicat requérant, par un moyen unique articulé en deux branches.

Il vous dit d'abord que la circulaire prive les magistrats de leur droit à bénéficier d'une durée du travail équivalente à la durée légale. Cette première branche doit être écartée car elle est incompréhensible.

Par la deuxième branche, le syndicat invoque l'article 9 du décret du 29 avril 2002 qui prévoit que « *les congés pris au titre du compte épargne-temps sont assimilés à une période d'activité.* » Ces congés ne peuvent donc pas venir réduire le nombre de jours de RTT.

À vrai dire, en prévoyant cette réduction, la circulaire ne fait que reprendre une règle qui figure déjà à l'article 3 de l'arrêté de 2004 puisque celui-ci prévoit, nous l'avons dit, que le nombre de jours de RTT est réduit en cas de congé « *autre que le congé annuel et les jours de fractionnement* ».

Mais le moyen n'est pas pour autant inopérant - pas plus que les autres moyens de la requête d'ailleurs - puisqu'en application de votre jurisprudence de section *D...*, n° 233618, du 18 décembre 2002 (p. 463), tout requérant est fondé à demander l'annulation d'une disposition impérative d'une circulaire qui réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure.

Le moyen serait fondé si l'article 9 du décret du 29 avril 2002, invoqué par le requérant, assimilait les congés pris au titre du compte épargne-temps à des *services accomplis*. Si tel était le cas - ce qui serait tout de même surprenant -, ces congés ne pourraient pas réduire le nombre de jours de RTT, car l'article 1^{er} du décret du 5 juillet 2004 dispose que ce nombre est proportionnel « *à la durée des services effectivement accomplis au cours de l'année* ».

Mais le décret de 2002 assimile les congés pris au titre du compte épargne-temps à une « période d'activité », au sens de la position d'activité du fonctionnaire, ce qui signifie que ce dernier conserve ses droits à congés annuels, à rémunération et à avancement, comme pendant un congé maladie – et contrairement, par exemple, au congé parental.

Le moyen tiré de la contrariété avec l'article 9 du décret du 29 avril 2002 n'est donc pas fondé.

IV. - Vous écarterez plus rapidement les trois derniers moyens.

1. Le syndicat invoque une rupture d'égalité avec d'autres fonctionnaires auxquels la règle contestée ne s'appliquerait pas. Mais cette règle est justifiée par la situation particulière des magistrats administratifs, dont le régime de réduction du temps de travail se caractérise par une alimentation forfaitaire de leur compte épargne-temps elle-même justifiée par un rythme de travail atypique. Le principe d'égalité n'est donc pas méconnu.

2. Le syndicat requérant soutient ensuite que la réduction du nombre de jours de RTT prévue par la circulaire peut aboutir à ce qu'un magistrat ne dispose pas d'un nombre entier de jours de RTT, mais d'un nombre suivi d'une ou plusieurs décimales après la virgule. Or, ces fractions de journée seront perdues car l'article 4 de l'arrêté du 5 juillet 2004 prévoit que les droits à congés RTT doivent être pris par journées entières. La circulaire prive ainsi les magistrats d'une partie de leurs droits

Mais la ministre répond – et ce n'est pas contesté - que les fractions de jours épargnées par les magistrats sont additionnées au fil des ans, aboutissant ainsi à des journées entières qui pourront être utilisées. Le moyen doit donc être écarté.

3. Le dernier moyen concerne les magistrats qui sont de retour en juridiction après une période de mobilité ou une affectation dans l'administration. Ayant été régis par le droit commun issu du décret du 29 avril 2002, leur compte épargne-temps aura pu être alimenté par le report de congés annuels non utilisés.

Or, l'article 3 de l'arrêté de 2004 prévoit que les congés annuels ne peuvent pas contribuer à la réduction des jours de RTT. La circulaire méconnaît donc cette règle car les jours de RTT du magistrat seront réduits lorsqu'il utilisera son compte épargne-temps, lequel aura été alimenté par le report de congés annuels non utilisés

Mais ce sont les congés annuels proprement dits qui ne donnent pas lieu à réduction des 8 jours forfaitaires de RTT, et non les jours de congés pris au titre du compte épargne-temps, même si ce compte a pu être alimenté par le report de congés annuels non utilisés l'année précédente.

Ce dernier moyen ne peut pas être accueilli et, par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.