

N° 437768

**Syndicat CGT des ouvriers et employés
de la ville de Saint-Martin-d'Hères et
du CCAS et Mme M...**

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

**Séance du 26 mai 2021
Décision du 21 juin 2021**

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Cette affaire vous amènera à apporter des précisions sur une notion encore peu défrichée par votre jurisprudence, celle de cycle de travail.

Par une délibération du 9 septembre 2014, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS) de Saint-Martin-d'Hères (Isère, 38 400 habitants) a adopté le règlement intérieur d'organisation et d'aménagement du temps de travail annuel des agents d'intervention du service d'aide à domicile. Celui-ci prévoit la mise en place d'un cycle de travail annualisé, calé sur l'année civile, comportant une alternance de périodes de travail hebdomadaires hautes et basses, la rémunération de l'agent étant néanmoins lissée sur une base de 35 heures par semaine pour un agent à temps complet. Le préambule du règlement indique que le service des agents d'intervention « est soumis à des contraintes inhérentes à sa nature et à une variation d'activité liée à l'état de santé des personnes aidées, aux aléas de la demande ainsi qu'à la nécessité de continuité de service ». Les agents concernés interviennent au domicile de personnes âgées de plus de 60 ans pour leur apporter notamment une assistance dans les tâches ménagères de la vie quotidienne.

Le syndicat CGT des agents de la commune et du CCAS et Mme Catherine M... agent du CCAS, ont contesté cette délibération car ils estiment qu'elle entraîne une flexibilité excessive et illégale du temps de travail des agents. Ils ont obtenu en première instance et en appel des annulations partielles : le tribunal administratif de Grenoble a censuré les dispositions appliquant l'annualisation aux agents à temps non complet, annulation devenue définitive car le CCAS n'a pas fait appel, et la cour administrative de Lyon a annulé la délibération en tant qu'elle n'a pas défini les modalités de pause et de repos des agents. L'essentiel du dispositif restant intact, le syndicat et Mme M... se pourvoit en cassation contre l'arrêt du

18 novembre 2019 de la cour administrative d'appel de Lyon en tant que celui-ci n'a pas fait droit à l'intégralité de leur requête.

1. Avant d'examiner les moyens du pourvoi, nous présenterons le cadre juridique des cycles de travail dans la fonction publique.

Selon l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, « *le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail* » et « *les horaires de travail sont définis à l'intérieur du cycle, qui peut varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel de manière que la durée du travail soit conforme sur l'année au décompte prévu à l'article 1^{er}* », c'est-à-dire aux 1 607 heures. Dans la fonction publique de l'Etat, les cycles de travail sont prévus par arrêté ministériel, qui déterminent notamment « *la durée des cycles, les bornes quotidiennes et hebdomadaires, les modalités de repos et de pause* ». Les cycles peuvent être définis « *par service ou par nature de fonction* ». Pour les agents relevant d'un régime horaire de décompte des heures supplémentaires, ce sont les bornes horaires du cycle, et non la durée de référence de 35 heures, qui constituent le seuil dont le dépassement donne lieu à compensation. Par exemple, si un cycle prévoit une alternance de semaines de 40 heures et de semaines de 30 heures, les heures supplémentaires sont celles qui dépassent la 40^e pour les semaines hautes et la 30^e pour les semaines basses.

Dans la fonction publique territoriale, les règles sont identiques à la fonction publique de l'Etat, si ce n'est que les conditions de mise en place du cycle sont déterminées par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public (article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).

Le régime des cycles de travail a notamment permis dans la fonction publique de mettre en œuvre la réduction du temps de travail par attribution de jours de congé supplémentaires (les bien connues « journées RTT ») plutôt que par réduction horaire¹ : dans le cadre d'un cycle hebdomadaire, il peut être prévu une semaine de 39 heures sur 5 jours, compensée par 23 jours de repos supplémentaires sur l'année². Mais il permet aussi d'adapter la durée de travail aux variations de l'activité que connaît un service : la circulaire ministérielle du 25 février 2001 relative à la durée et à l'organisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale donne l'exemple d'un service dont l'activité est liée aux conditions climatiques et qui est organisé par cycle annuel, avec 11 semaines de 38 heures au printemps, 11 semaines de 32 heures en hiver et 25 semaines de 35 heures le reste de l'année.

¹ Modalité dont la légalité a été confirmée par une décision *M. M... et Syndicat CDMT-ANPE* (CE, 30 juillet 2003, n° 246771, Rec.).

² Cette modalité a été fréquemment retenue, la réduction horaire n'étant pas une attente très répandue dans la fonction publique au moment de la réforme (P. Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, 2016).

Vous avez rendu peu de décisions sur ce régime. Vous jugez qu'il ne permet pas de déroger aux limites impératives relatives à la durée de travail effectif hebdomadaire maximale ainsi qu'aux repos quotidien et hebdomadaire (CE, 6 novembre 2013, *M. P...*, n° 359501, Tab.). Plus récemment, vous avez jugé que la compétence de l'employeur pour définir les cycles de travail s'étendait à la détermination des conséquences des congés de maladie des agents qui y sont soumis pour le calcul de leur temps de travail annuel effectif (CE, 4 novembre 2020, *Syndicat local départemental de la FSU territoriale du département*, n° 426093, Tab.)

2. Le syndicat CGT et Mme M... soutiennent en premier lieu que la cour a commis une erreur de droit et s'est méprise sur la portée du règlement litigieux en jugeant qu'il n'avait pas insuffisamment défini le cycle de travail. La critique porte sur deux lacunes supposées du règlement : d'une part, l'absence de reconduction à l'identique de l'organisation du temps de travail d'un cycle à l'autre, et d'autre part, l'absence d'homogénéité de cette organisation par service ou par nature de fonctions. La cour a jugé que « le caractère récurrent d'un cycle de travail annuel implique seulement que ce décompte annualisé du temps de travail soit reconduit d'une année à l'autre », sans impliquer la définition de périodes d'activité d'une durée infra-annuelle, et que des plannings individuels pouvaient être définis pour les agents d'un même service.

Le régime prévu par la délibération litigieuse s'organise de la manière suivante. Il est caractérisé par la variabilité des durées hebdomadaires qui sont comprises, pour un agent à temps plein, entre une borne haute de 42 heures et une borne basse de 28 heures. Les semaines hautes et les semaines basses ne sont pas définies à l'avance sur l'année, chaque agent recevant son planning mensuel d'intervention prévisionnel au moins 7 jours avant le 1^{er} jour de son exécution. Les horaires de travail peuvent être modifiés dans un délai inférieur à 7 jours, mais l'agent peut alors refuser 4 fois par an cette modification sans justificatifs ; le délai ne peut être inférieur à 4 jours sauf dans des cas d'urgence (remplacement d'un collègue dont l'absence est imprévue, absence imprévue de l'aidant habituel de la personne âgée, etc). Le système est complété par une garantie de rémunération : si une durée hebdomadaire est inférieure à la borne basse ou si la durée de travail sur l'année n'atteint pas les 1607 heures, l'écart est rémunéré comme si l'agent avait travaillé.

Selon les requérants, ce système serait incompatible avec le principe de répétition à l'identique d'un cycle à l'autre, qui serait inhérent à la notion même de cycle. Il est vrai que les cycles de ce CCAS n'ont pas la stabilité des exemples donnés par la circulaire ministérielle précitée, mais ce principe de reconduction à l'identique ne figure ni dans le décret, ni dans votre jurisprudence, ni d'ailleurs dans cette circulaire. Il est en revanche prévu dans la fonction publique hospitalière, l'article 9 du décret du 4 janvier 2002 qui y régit le temps de travail disposant que « *le cycle de travail est une période de référence dont la durée se répète à l'identique d'un cycle à l'autre* »³ ; notons que même dans la FPH, cette formule

³ Décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

est ambiguë et n'implique pas nécessairement une reproduction à l'identique de l'organisation du travail au sein de chaque cycle.

Le parallèle avec le droit du travail est éclairant. Au moment de la mise en place de la RTT dans la fonction publique, le code du travail⁴ comportait plusieurs régimes d'aménagement du temps de travail permettant une organisation selon d'autres rythmes que celui de la semaine civile : d'une part, les cycles de travail, la loi prévoyant alors que « *la durée du travail de l'entreprise ou de l'établissement peut être organisée sous forme de cycles de travail dès lors que sa répartition à l'intérieur d'un cycle se répète à l'identique d'un cycle à l'autre* »⁵ ; d'autre part, la modulation du temps de travail, un accord collectif pouvant « *prévoir que la durée hebdomadaire du travail peut varier sur tout ou partie de l'année* »⁶. Ce dernier régime ne comportait pas de règle de reconduction à l'identique, l'accord collectif devant seulement fixer le programme indicatif de la répartition de la durée du travail, avec la possibilité d'organiser l'activité des salariés selon des calendriers individualisés. La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a fusionné ces deux régimes en un régime unique de modulation dénommé « *aménagement du temps de travail sur une période supérieure à la semaine* »⁷, qui ne comporte pas de règle de reconduction à l'identique d'une période à l'autre. Les décrets relatifs au temps de travail dans la fonction publique ont employé l'expression de « cycles de travail » mais le régime qu'ils ont mis en place s'apparente davantage à celui de la modulation. Les requérants se réfèrent implicitement au régime des cycles de travail tel qu'il existait dans le secteur privé jusqu'à la loi du 20 août 2008, mais celui-ci n'a en réalité jamais existé dans les fonctions publiques, du moins celles de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les requérants tirent également argument de l'existence d'un autre régime, celui des horaires variables, prévu par les articles 6 des décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001. Ceci exclurait que les cycles de travail puissent entraîner de tels horaires variables. Toutefois, l'existence de cet autre régime, qui permet de faire varier les horaires (c'est-à-dire les heures auxquelles débute et se termine une journée de travail) mais non la durée hebdomadaire du travail, n'exclut pas par elle-même que le régime des cycles puisse entraîner une telle variabilité.

Il résulte de ce qui précède que la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit quant à la règle d'application de du cycle aux agents d'un même service ou remplissant des fonctions de même nature. Si l'article 4 du décret du 25 août 2000 prévoit que les cycles « *peuvent être définis par service ou par nature de fonction* », ceci implique seulement que les agents d'un même service ou remplissant des fonctions de même nature sont soumis aux mêmes règles. Tel est le cas en l'espèce : tous les agents d'intervention du service d'aide à domicile sont régis par le cycle de travail que nous avons présenté, ce qui n'implique pas pour autant qu'ils aient les mêmes horaires puisque ce régime comporte une individualisation des plannings.

⁴ Largement remanié en la matière par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite « loi Aubry II ».

⁵ Article L. 212-7-1 du code du travail alors en vigueur.

⁶ Article L. 212-8.

⁷ Articles L. 3121-41 à L. 3121-47 du code du travail actuel.

3. Il est soutenu en deuxième lieu que la cour aurait commis une erreur de droit et de qualification juridique en jugeant que la délibération avait fixé des bornes quotidiennes et hebdomadaires, comme l'exige le deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 25 août 2000. Toutefois, la délibération prévoit bien une durée maximale quotidienne de 9 heures avec une amplitude journalière maximale de 12 heures, une durée maximale hebdomadaire de 42 heures et un repos hebdomadaire d'une durée minimale de 35 heures, « comprenant en principe le dimanche », ainsi que l'a relevé la cour.

4. En troisième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit et se serait méprise sur la portée de la délibération en jugeant qu'elle ne méconnaissait pas les règles prévues par l'article 4 du décret du 25 août 2000 s'agissant du décompte des heures supplémentaires. Ce moyen est présenté par voie de conséquence du précédent : les requérants considérant que la délibération n'a pas réellement fixé de bornes, ils en déduisent qu'elle n'a pas régulièrement défini les règles de calcul des heures supplémentaires. Vous l'écarterez donc également par voie de conséquence ; le cycle étant annuel, les heures supplémentaires sont logiquement celles qui sont effectuées au-delà de la limite des 1 607 heures et c'est à bon droit que la cour a jugé que cette règle était conforme au dernier alinéa de l'article 4 du décret.

5. Il en va de même du moyen suivant, tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que la délibération avait pu légalement appliquer l'annualisation aux agents à temps partiel. Précisons que les agents à temps partiel sont ceux qui occupent des emplois à temps complet mais ont été autorisés par l'employeur à travailler à temps partiel ; ils se distinguent donc des agents occupés dans des emplois à temps non complet, qui sont régis par des règles statutaires différentes et pour lesquels le tribunal administratif de Grenoble a jugé que l'annualisation ne pouvait leur être appliquée. S'agissant des agents à temps partiel, comme l'a relevé la cour, l'article 1^{er} du décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004 relatif à la mise en œuvre du temps partiel dans la fonction publique territoriale prévoit que la durée du service à temps partiel « peut être accomplie dans un cadre annuel sous réserve de l'intérêt du service ».

6. Le dernier moyen est tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de qualification juridique en jugeant que la délibération ne portait pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il ne faut certainement pas minimiser les contraintes que fait peser sur la vie privée et familiale la flexibilité des horaires organisée par la délibération. Les agents n'ont pas de visibilité sur leur planning au-delà d'un mois et des modifications peuvent être décidées à bref délai. Toutefois, la délibération est assortie de certaines garanties dont la cour a relevé l'existence : d'une part, les limites impératives en matière de durée quotidienne, de repos quotidien et de durée hebdomadaire sont respectées et ces limites, qui sont issues de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, ont justement pour objet de préserver le droit à la vie privée et familiale des salariés, ainsi que leur droit à la santé ; d'autre part, si la délibération permet d'aller en-dessous d'un délai de

prévenance de 7 jours, c'est avec des contreparties (possibilité de refus de l'agent, limitation aux cas d'urgence énumérés par la délibération pour un délai inférieur à 4 jours). Notons que le délai de prévenance de 7 jours est celui prévu par le code du travail à défaut de stipulation sur ce point dans l'accord collectif de modulation (article L. 3121-47) et que l'accord peut fixer un délai inférieur (article L. 3121-44), la seule règle d'ordre public étant que ce délai soit « *raisonnable* » (article L. 3121-42). Compte tenu des sujétions et des nécessités du service en matière d'aide à domicile, vous pourrez confirmer l'appréciation de la cour sur l'absence de violation des droits fondamentaux des agents.

PCMNC au rejet du pourvoi.