

3<sup>ème</sup> chambre jugeant-seule

Séance du 21 octobre 2021

Décision du 22 novembre 2021

## CONCLUSIONS

### **Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique**

1. Par trois délibérations des 19 et 21 décembre 2017, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole, le conseil municipal de Charleville-Mézières et le conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS) de cette même ville ont institué au profit de leurs agents un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (connu sous l'acronyme de RIFSEEP), comprenant une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), et un complément indemnitaire annuel (CIA).

Estimant que ces délibérations méconnaissaient le principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques, le préfet des Ardennes a invité les collectivités et établissement concernés à modifier ces délibérations. Ce principe implique, vous le savez, que les collectivités territoriales ne peuvent pas attribuer à leurs agents des rémunérations ou des avantages équivalents qui excéderaient ceux auxquels peuvent prétendre les agents de l'Etat occupant des fonctions ou ayant des qualifications analogues. Or le préfet a relevé que les délibérations litigieuses prévoyaient le maintien du bénéfice de l'IFSE en cas de congé de longue maladie, de longue durée ou grave maladie, alors qu'aucune disposition ne prévoit le maintien du régime indemnitaire des agents de l'Etat durant de tels congés. Le silence gardé sur ces demandes a fait naître des décisions implicites de rejet.

Le préfet a alors saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne de trois déférés préfectoraux tendant à ce que chacune de ces trois délibérations soit annulée en tant qu'elle prévoit le maintien du versement de l'IFSE pour les agents placés en congé de longue durée ou en congé de longue maladie. Les juges du fond se sont divisés sur la question. Le tribunal a fait droit à ces demandes, tandis que la cour administrative d'appel de Nancy, inversant la solution par les trois arrêts contre lesquels la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales se pourvoit en cassation, a estimé que le principe de parité ne s'opposait pas à ce maintien. Les

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

trois pourvois appelés se présentent dans les mêmes termes et feront donc l'objet de conclusions communes.

2. La cour a commencé par rappeler les dispositions législatives et réglementaires qui fondent le principe de parité des régimes indemnitaires entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, c'est-à-dire les dispositions du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>1</sup> ainsi que celles des articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour son application<sup>2</sup>.

Elle a rappelé ensuite que le fonctionnaire de l'Etat en congé de longue maladie ou de longue durée n'a pas droit au maintien du versement des indemnités qui sont attachées à l'exercice des fonctions et que l'IFSE a le caractère d'une indemnité attachée à l'exercice des fonctions. La cour en a déduit, à bon droit, que les conditions d'attribution de cette indemnité aux agents concernés, « *dans la mesure où elles prévoient le maintien de son versement intégral en cas de congé de longue durée ou de congé de longue maladie, sont plus avantageuses que celles dont bénéficient les agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes* » (point 5).

Toutefois, au point suivant de son arrêt, la cour a jugé d'une part, que la collectivité et l'établissement concernés étaient libres de déterminer les critères d'attribution de l'IFSE et que « *si [...] aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit le maintien du versement des indemnités attachées à l'exercice des fonctions pendant les périodes de congés de longue durée ou de longue maladie, il n'y en a pas davantage qui fasse obstacle à ce qu'une collectivité territoriale puisse légalement, lorsque des circonstances particulières lui paraissent le justifier, procéder à un tel maintien* », formulation qui n'est pas sans rappeler celle de la décision du 18 novembre 2011, *Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ Rousseaux* (n° 344563, au Rec.). Elle a jugé, d'autre part, que « *la circonstance que les conditions d'attribution de l'IFSE soient [...] plus avantageuses que celles dont bénéficient les agents de l'Etat*

---

<sup>1</sup> 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 et de l'engagement professionnel des agents. 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* »

<sup>2</sup> Premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> 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* ». Article 2 « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement 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. (...)* ».

*exerçant des fonctions équivalentes n'est pas, par elle-même, de nature à établir que la somme de la part IFSE et de la part CIA du RIFSEEP en litige dépasserait le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat ».* Elle en a déduit que le principe de parité n'avait pas été méconnu.

Il nous semble toutefois qu'en statuant ainsi, la cour a commis l'erreur de droit qui lui est reprochée. Comme le rappelle la décision du 7 juin 2010, *J...* (n° 312506, aux T.), il résulte des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 6 septembre 1991 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.

Vous avez par exemple jugé illégale une délibération prévoyant l'application aux agents territoriaux d'un régime de vacances subordonné pour les fonctionnaires d'Etat à l'accomplissement de travaux exceptionnels, à défaut de précision sur la nature des travaux exceptionnels de nature comparable justifiant l'octroi de ces vacances (CE, 29 décembre 2000, *Région Nord Pas de Calais*, n° 171377, aux T.).

En l'espèce, les parties s'accordent sur le fait qu'il résulte des dispositions des 3° et 4° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, de l'article 37 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986<sup>3</sup> et du 1° du I de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2010-997 du 26 août 2010<sup>4</sup> que les fonctionnaires de l'Etat placés en congé de longue maladie ou de longue durée n'ont pas droit au maintien des indemnités attachées à l'exercice des fonctions et que l'IFSE, qui est prévue à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique de l'Etat, en fait bien partie (voyez par exemple : CE, 17 mars 2004, *N...*, n° 248508, au Rec. s'agissant de l'indemnité forfaitaire allouée aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; CE, 12 juillet 2006, *Syndicat CGT des personnels de la préfecture de police*, n° 274628, inédite au Rec. s'agissant de l'indemnité d'administration et de technicité et l'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires). Par suite, les délibérations litigieuses, qui prévoient le maintien, de plein droit, de l'IFSE au profit de leurs agents placés en congé de longue maladie ou de longue durée,

---

<sup>3</sup> relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires

<sup>4</sup> relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

instaurent un régime indemnitaire plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat. Elles se heurtent dès lors au principe de parité entre les agents relevant des différentes fonctions publiques dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, pour reprendre l'expression consacrée par la décision d'Assemblée du 2 décembre 1994, *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord* (n° 147962, au Rec.).

3. Vous pourrez ensuite régler ces affaires au fond, dès lors que l'issue du litige est commandée par la cassation prononcée. Vous confirmerez l'annulation prononcée par le tribunal des délibérations attaquées en ce qu'elles prévoient le maintien de plein droit du versement de l'IFSE au profit de leurs agents placés en congé de longue durée ou de longue maladie.

**PCMNC à l'annulation des arrêts attaqués, au rejet des requêtes d'appel respectives de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole, de la commune de Charleville-Mézières et du CCAS de cette même ville ainsi que de leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*