CONSEIL D'ETAT

Section de l'Intérieur

N° 367.767

Mme LAIGNEAU,
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du mercredi 3 juillet 2002

AVIS

Le Conseil d'Etat (section de l'Intérieur), saisi par le ministre de l'intérieur et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat des questions suivantes :

1°) Le décret du 24 mai 1994 peut-il valablement être interprété comme faisant obstacle à l'application aux administrations parisiennes des dispositions introduites dans la loi du 26 janvier 1984 postérieurement au 1er septembre 1997 ?

2°) Faut-il au moins réserver le cas de ces dispositions qui n'auraient pas un caractère statutaire ?

3°) Les dispositions de l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 sont-elles statutaires ?

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37 et 72 ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment son article 118 dans sa rédaction issue de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 ;

Vu la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, notamment son article 21 ;

Vu le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes, modifié par le décret n° 96-892 du 7 octobre 1996 et le décret n° 99-732 du 26 août 1999, en particulier ses articles 4, 22 et 44 ;

Vu le 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 ;

Vu le 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 ;

est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Sur la première question :

I. - Aux termes du premier alinéa du I de l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans sa rédaction issue de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, « La commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, disposent de fonctionnaires organisés en corps. Les personnels de ces collectivités et établissements sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat qui peut déroger aux dispositions de la présente loi. Ce statut peut être commun à l'ensemble des collectivités et établissements mentionnés ci-dessus ou à certains d'entre eux. »

Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat statuant au Contentieux, ces dispositions habilitent le Gouvernement, agissant par décret en Conseil d'Etat, à édicter des dérogations au statut général de la fonction publique territoriale, à laquelle appartiennent les personnels de l'administration parisienne, mais non à poser en principe que ces personnels puissent voir leur situation régie par les règles applicables à la fonction publique de l'Etat.

II. - A l'effet de prendre en compte le caractère particulier de la situation des personnels intéressés, le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes, pris en Conseil d'Etat, a fixé, notamment dans ses articles 4 et 22 les règles suivantes.

Selon le premier alinéa de l'article 4 de ce décret dans sa rédaction initiale, la loi du 26 janvier 1984 est applicable aux personnels des administrations parisiennes « dans sa rédaction en vigueur à la date de publication du présent décret, sous réserve des dérogations prévues ci-dessous ».

Le deuxième alinéa de l'article 4 dudit décret, qui est demeuré inchangé, précise que « Sont également applicables, dans les mêmes conditions, à ces personnels les dispositions des décrets pris pour l'application de ceux des articles de la loi du 26 janvier 1984 (...) qui leur sont applicables en vertu du présent décret ».

Le troisième alinéa de l'article ajoute que « Sauf disposition contraire, toute modification d'une disposition mentionnée à l'alinéa précédent est applicable de plein droit à ces personnels. »

De son côté, le premier alinéa de l'article 22 du décret du 24 mai 1994, dans sa rédaction d'origine, a rendu applicables aux personnels des administrations parisiennes plusieurs articles de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la

fonction publique de l'Etat et des décrets pris pour leur application « dans leur rédaction applicable à la date de publication du présent décret. »

Le second alinéa de l'article 22 a prévu que toute modification d'une disposition réglementaire mentionnée au premier alinéa est, de plein droit, applicable « sauf disposition contraire ».

Enfin le décret du 24 mai 1994 a énuméré dans son chapitre III « des dispositions spécifiques » aux personnels intéressés.

III. - Selon des modalités différentes suivant que sont en cause des dispositions législatives nouvelles modifiant la loi du 26 janvier 1984 ou des modifications apportées à des textes réglementaires eux-mêmes déjà applicables, ces dispositions ont pour objet de permettre au Gouvernement agissant par voie de décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur des administrations parisiennes, comme l'exigent respectivement l'article 9 de la loi du 26 janvier 1984 et l'article 44 du décret du 24 mai 1994, d'apprécier au cas par cas s'il y a lieu de ne pas appliquer aux personnels des administrations parisiennes les changements ou compléments apportés par la loi aux dispositions d'ordre statutaire relatives à la fonction publique territoriale et dans l'affirmative, s'il convient, soit d'étendre à ces personnels des règles régissant la fonction publique de l'Etat, soit d'édicter des dispositions spécifiques.

Au demeurant, lorsque le Gouvernement a entendu rendre applicables aux personnels des administrations parisiennes plusieurs des modifications apportées à la loi du 26 janvier 1984, postérieurement à la publication du décret du 24 mai 1994, il a reporté la date de référence figurant à l'article 4 de ce décret, en retenant celle du 1er septembre 1995 par le décret n° 96-892 du 7 octobre 1996 puis celle du 1er septembre 1997 par le décret n° 99-732 du 26 août 1999 qui a procédé à la dernière modification .

Il suit de là que les dispositions combinées de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 24 mai 1994, dans sa rédaction présentement en vigueur, font obstacle à ce que puissent s'appliquer aux personnels des administrations parisiennes, en l'absence de décret en Conseil d'Etat pris en ce sens, les diverses modifications apportées à la loi du 26 janvier 1984 postérieurement au 1er septembre 1997.

Sur la deuxième question :

L'analyse qui précède postule qu'il y a adéquation entre d'une part, le critère d'ordre formel retenu par l'article 4 du décret du 24 mai 1994 qui consiste à se référer à la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, dans sa rédaction en vigueur à un moment déterminé et d'autre part, le critère matériel tiré de ce que, par son contenu, la loi du 26 janvier 1984, ainsi que le suggère son intitulé, comporte des dispositions à caractère statutaire. La deuxième question posée invite néanmoins à envisager l'hypothèse où le législateur aurait introduit dans la loi du 26 janvier 1984 une disposition dont le caractère statutaire ne serait pas établi.

Toutefois, la seule circonstance que le législateur aurait adopté une conception extensive de la notion de disposition statutaire dans le droit de la fonction publique ne dispenserait pas le pouvoir réglementaire de se conformer aux termes de la loi du 26 janvier

(333)

1984, telle que le législateur l'a modifiée et complétée, et d'en tirer les conséquences quant au point de savoir s'il y a lieu de l'appliquer ou d'y déroger en ce qui concerne les personnels des administrations parisiennes dans le respect des dispositions du décret du 24 mai 1994.

Sur la troisième question :

L'article 21 de la loi du 3 janvier 2001 susvisée est ainsi rédigé :

« Après l'article 7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, il est inséré un article 7-1 ainsi rédigé :

« *Art. 7-1.* - Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements.

« Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. »

Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que l'article 7-1 ainsi ajouté à la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale par l'article 21 de la loi du 3 janvier 2001 ne peut être rendu applicable aux agents des administrations parisiennes que par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur des administrations parisiennes modifiant le décret du 24 mai 1994.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que si le respect de ces règles s'avère impossible en raison du refus de l'instance consultée de se prononcer sur le projet de décret soumis à son avis, la régularité de la procédure d'élaboration de ce décret ne s'en trouve pas pour autant affectée.

signé : B. GENEVOIS, Président
M. LAIGNEAU, Rapporteur
M. de FRANCESCHI, Secrétaire

POUR EXTRAIT CONFORME :

Le Secrétaire de la Section,