

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2215441

PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

M. Jean-Christophe Truilhé
Président - rapporteur

M. Christophe Colera
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2023
Décision du 17 octobre 2023

135-01-015-02
C

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil,
(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 17 octobre 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis doit être regardé comme demandant au tribunal, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales :

1°) d'annuler la décision du 12 août 2022 par laquelle le maire de Sevrans (Seine-Saint-Denis) a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération retirant les dispositions de la délibération du conseil municipal n° 27 du 14 avril 2022 relatives au régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune et du centre communal d'action sociale ;

2°) d'enjoindre au maire de Sevrans d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité avec la réglementation applicable aux agents de l'Etat le régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux.

Il soutient que les dispositions de la délibération n° 27 du conseil municipal du 12 août 2022 relatives au régime des autorisations exceptionnelles d'absence pour événements familiaux sont dépourvues de base légale en tant qu'elles prévoient un nombre d'autorisations spéciales d'absence supérieur à ce qui est admis dans la fonction publique d'Etat, en méconnaissance du principe de parité.

Par ordonnance du 7 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 7 décembre 2022.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} décembre 2022, la commune de Sevrans, représentée par son maire en exercice, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, au rejet du déferé pour irrecevabilité, au motif que les dispositions de la délibération n° 27 du 14 avril 2022 relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux sont conformes à la prise de position formelle du préfet de la Seine-Saint-Denis constituée par la circulaire du 19 avril 2021 relative à l'harmonisation de la durée légale du temps de travail dans la fonction publique adressée par ledit préfet aux exécutifs territoriaux du département ;
- à titre subsidiaire, sur le fond, le régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux édicté par la commune respecte les durées d'autorisations spéciales d'absence prévues pour la fonction publique d'Etat par l'instruction ministérielle du 23 mars 1950, telles que mises à jour par la circulaire du préfet de la Seine-Saint-Denis du 19 avril 2021 ;
- à titre infiniment subsidiaire, dans l'hypothèse où le déferé serait jugé recevable et fondé, l'annulation des dispositions de la délibération n° 27 du 14 avril 2022 relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux ne devrait prendre effet qu'après l'expiration d'un délai raisonnable laissé au conseil municipal pour délibérer à nouveau.

Les parties ont été informées, par lettre du 1^{er} septembre 2023, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur le moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence du conseil municipal de la commune de Sevrans pour déterminer le régime des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux des agents de la commune et, en tout état de cause, des agents du centre communal d'action sociale.

Une réponse au moyen relevé d'office, enregistrée le 7 septembre 2023, a été présentée par la commune de Sevrans et a été communiquée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 ;
- la décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la première phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
- 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 M. Truillhé ;

- les conclusions de M. Colera, rapporteur public ;
- et les observations de M. Tutiaux, représentant la commune de Sevrans.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention approuvée par délibérations conjointes des 26 et 27 février 1998, la gestion des ressources humaines des agents du centre communal d'action sociale de Sevrans (Seine-Saint-Denis) a été confiée à la commune. Par une délibération n° 26 du 16 décembre 2021, le conseil municipal de Sevrans a modifié le temps de travail des agents de la commune et du centre communal d'action sociale en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoyant l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein des fonctions publiques et la suppression des dérogations à la durée annuelle de travail de 1607 heures dans la fonction publique territoriale. A la suite de la transmission de cette délibération au contrôle de légalité le 21 décembre 2021, le préfet de la Seine-Saint-Denis, par demande de pièces complémentaires du 10 janvier 2022, a demandé au maire de Sevrans de lui communiquer toute précision relative aux autorisations spéciales d'absence des agents de la commune et du centre communal d'action sociale. Par lettre du 23 février 2022, reçue en préfecture le 25 février 2022, la maire de Sevrans a indiqué au préfet que les précisions relatives aux autorisations spéciales d'absence des agents de la commune et du centre communal d'action sociale feraient l'objet d'une prochaine délibération du conseil municipal. Par une délibération n° 27 du 14 avril 2022, le conseil municipal de Sevrans a fixé, en annexe de la délibération, les autorisations spéciales d'absence des agents de la commune et du centre communal d'action sociale. Par un recours gracieux du 9 juin 2022, reçu en mairie le 14 juin 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis a demandé le retrait des dispositions de la délibération du 14 avril 2022 relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux agents de la commune et du centre communal d'action sociale et l'adoption d'une nouvelle délibération mettant ces dispositions en conformité avec l'instruction ministérielle n° 7 du 23 mars 1950 concernant la fonction publique de l'Etat. Cette demande a fait l'objet d'une décision de refus du maire de Sevrans du 12 août 2022, reçue en préfecture le 17 août 2022. Par la présente requête, le préfet de la Seine-Saint-Denis doit être regardé comme demandant au tribunal, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d'annuler la décision du 12 août 2022 par laquelle le maire de Sevrans a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération retirant les dispositions de la délibération du conseil municipal n° 27 du 14 avril 2022 relatives au régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune et du centre communal d'action sociale, ainsi que d'enjoindre au maire d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité avec la réglementation applicable aux agents de l'Etat le régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux.

Sur la fin de non-recevoir invoquée en défense :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales : *« Avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif, les collectivités territoriales ou leurs groupements ainsi que leurs établissements publics peuvent saisir le représentant de l'Etat chargé de contrôler la légalité de leurs actes d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leur exécutif. La demande est écrite, précise et complète. Elle comporte la transmission de la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est demandée ainsi que du projet d'acte. / Le silence gardé par le*

représentant de l'Etat pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle. / Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, le représentant de l'Etat ne peut pas, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif. / Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. ». L'article R. 1116-2 du même code, pris pour l'application de ces dispositions, précise que : « La demande de prise de position formelle (...) comprend le projet d'acte relevant des attributions du demandeur ainsi que la présentation claire et précise de la ou des questions de droit portant sur l'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire directement liée au projet d'acte. / Elle est assortie d'un exposé des circonstances de fait et de droit fondant le projet d'acte ainsi que de toute information ou pièce utile de nature à permettre à l'autorité compétente de se prononcer. (...) ».

3. Si la commune de Sevrans invoque une fin de non-recevoir tirée, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales, de l'irrecevabilité du déféré au motif que les dispositions de la délibération du conseil municipal du 14 avril 2022 relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux seraient conformes à la prise de position formelle du préfet de la Seine-Saint-Denis constituée par la circulaire du 19 avril 2021 relative à l'harmonisation de la durée légale du temps de travail dans la fonction publique adressée par ledit préfet aux exécutifs territoriaux du département, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est même pas allégué, que cette circulaire préfectorale serait consécutive à une demande de prise de position formelle présentée par ladite commune dans les conditions prévues par les dispositions combinées, précitées, des articles L. 1116-1 et R. 1116-2 dudit code. Dans ces conditions, la commune ne saurait utilement se prévaloir desdites dispositions et sa fin de non-recevoir, en tant qu'elle est invoquée sur le fondement des dispositions en cause, ne peut qu'être écartée.

4. En second lieu, il n'existe pas, dans le contentieux de la légalité, de principe général en vertu duquel une partie ne saurait se contredire dans la procédure contentieuse au détriment d'une autre partie. Une fin de non-recevoir opposée sur le fondement d'un tel principe ne peut ainsi qu'être écartée. Par suite, à supposer que la commune de Sevrans ait également entendu se prévaloir du principe d'estoppel, sa fin de non-recevoir ne peut pareillement qu'être écartée, la circulaire du préfet de la Seine-Saint-Denis du 19 avril 2021, visant au rappel des dispositions législatives et réglementaires applicables à la durée de travail des agents publics, étant par ailleurs dépourvue de toute valeur normative.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. D'une part, aux termes de la première phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique que le Conseil constitutionnel a déclarée conforme à la Constitution dans sa décision n°2022-1006 QPC du 29 juillet 2022 : « I. - Les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication 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 disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1er janvier suivant leur définition. ». Aux termes de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dans sa rédaction

applicable au litige : « *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. (...)* ».

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, issu du premier alinéa du paragraphe II de l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels à l'exception de celles prévues à l'article L. 622-2.* » Et aux termes de l'article L. 622-2 du même code, issu du second alinéa du paragraphe II de l'article 21 de la même loi, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les agents publics bénéficient, de droit, d'une autorisation spéciale d'absence de cinq jours ouvrables pour le décès d'un enfant. / Cette durée est portée à sept jours ouvrés lorsque l'enfant est âgé de moins de vingt-cinq ans ou en cas de décès d'une personne âgée de moins de vingt-cinq ans dont le fonctionnaire a la charge effective et permanente. / Les agents publics bénéficient, dans les mêmes conditions, d'une autorisation spéciale d'absence complémentaire de huit jours, qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à compter du décès.* ». Si les dispositions spécifiques du troisième alinéa du paragraphe II de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1983, abrogées par l'article 3 de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant législative du code général de la fonction publique, et selon lesquelles « *un décret en Conseil d'Etat détermine la liste des autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et précise celles qui sont accordées de droit* », n'ont pas été reprises par ledit code, les dispositions générales du premier alinéa de l'article L. 9 dudit code prévoient que : « *Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.* ».

7. Pour l'application de ces dispositions combinées, dès lors que le régime des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux constitue un élément du statut des fonctionnaires intéressés, ses modalités d'application qui n'ont pas été définies par les dispositions législatives de l'article L. 622-2 du code général de la fonction publique ne peuvent être légalement édictées, en vertu de l'article L. 9 du même code, que par un décret en Conseil d'Etat. Si les dispositions du paragraphe II de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1983 n'ont pas fait l'objet, avant leur abrogation, du décret d'application nécessaire à leur entrée en vigueur et si l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique n'a pas davantage fait l'objet d'un décret d'application, en l'absence d'entrée en vigueur de la partie réglementaire dudit code, cet article ne fait cependant pas obstacle à ce qu'un agent de la fonction publique territoriale puisse bénéficier d'autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels à l'occasion de certains événements liés à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Il revient au chef de service, dans le silence des textes, et en vertu de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, de fixer les règles applicables en la matière aux agents concernés, et notamment de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. En outre, tout chef de service tire de cette qualité, à l'égard de tous les agents placés sous son autorité, le pouvoir d'apprécier si l'octroi d'une autorisation spéciale d'absence, qui n'est pas de droit, est, ou non, compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service dont il a la charge.

8. Il s'ensuit que si, en vue d'une harmonisation de la durée du temps de travail au sein des fonctions publiques, et de la suppression des dérogations à la durée annuelle de travail de 1607 heures dans la fonction publique territoriale, l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation

de la fonction publique a prévu que les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux, lorsqu'ils ont maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication 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, définissent, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, il n'appartient pas à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public territorial de déterminer le régime des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux.

9. En l'espèce, par la délibération du 14 avril 2022, le conseil municipal de Sevrans a notamment fixé le nombre de jours d'autorisations spéciales des agents de la commune et du centre communal d'action sociale liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Il résulte de ce qui a été exposé aux points 6 et 7 que le conseil municipal n'était pas compétent pour adopter ces dispositions.

10. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, la décision du 12 août 2022 par laquelle le maire de Sevrans a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération retirant les dispositions de la délibération du conseil municipal n° 27 du 14 avril 2022 relatives au régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune et du centre communal d'action sociale est illégale et doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique, non pas que le maire de la commune de Sevrans inscrive à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité avec la réglementation applicable les dispositions de la délibération du 14 avril 2022 relatives au régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune et du centre communal d'action sociale, mais qu'il inscrive à l'ordre du jour un projet de délibération portant abrogation desdites dispositions. Dans ces conditions, les conclusions à fin d'injonction du préfet de la Seine-Saint-Denis ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 12 août 2022 par laquelle le maire de Sevrans a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération retirant les dispositions de la délibération du conseil municipal n° 27 du 14 avril 2022 relatives au régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune et du centre communal d'action sociale est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête du préfet de la Seine-Saint-Denis est rejeté.

Article 3 Le présent jugement sera notifié au préfet de la Seine-Saint-Denis et à la commune de Sevrans (Seine-Saint-Denis).

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Truilhé, président,
M. L'hôte, premier conseiller,
Mme Bazin, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 octobre 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien

J. C. TRUILHE

F. L'HOTE

La greffière,

A. CAPELLE

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis, en ce qui le concerne et 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 de la présente décision.