

N° 2001549

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT SNUTER-18 FSU ET AUTRE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Emmanuel Joos
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Armelle Best-De Gand
Rapporteuse publique

1^{ère} chambre

Audience du 20 septembre 2022
Décision du 11 octobre 2022

36-05-04-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 29 avril 2020, le 4 juin 2020 et le 24 mars 2022, le syndicat SNUTER-18 FSU et le syndicat CGT des personnels du conseil départemental du Cher, représentés par Me Béguin, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 22 avril 2020 et la note de service du même jour, par lesquelles le président du conseil départemental du Cher impose aux agents en autorisation spéciale d'absence (ASA) de prendre huit jours de congés jusqu'au 10 mai 2020 et à tous les agents de poser dix jours de congés entre le 15 juin 2020 et 15 septembre 2020 et de reporter dix jours de congés en 2021 ;

2°) de mettre à la charge du département du Cher le versement d'une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

En ce qui concerne la prise de huit jours de congés par les agents placés en ASA :

- un employeur ne peut pas imposer des congés et placer d'office un agent en congés sans qu'il n'en ait fait la demande ; par exception, l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire autorise, en combinaison avec ses articles 1^{er} et 8, que des congés annuels soient imposés pendant la période de confinement aux agents territoriaux placés en ASA dans la limite de six jours ; en l'espèce, la décision du 22 avril 2020 et le point 3.2.1 de la note de service du même jour en litige imposent aux agents en ASA de prendre huit jours de congés avant

le 10 mai 2020 ; en procédant à ce dépassement, le président du conseil départemental du Cher a méconnu les dispositions de l'ordonnance précitée ;

- la mesure méconnaît les dispositions du décret du 26 novembre 1985 et notamment ses articles 1^{er} et 3 ;

En ce qui concerne la prise de dix jours de congés sur la période du 15 juin 2020 au 15 septembre 2020 :

- le point 3.2.2 de la note en ce qu'il impose aux agents de poser des jours de congés sur une période donnée contrevient aux dispositions de l'article 3 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, qui prévoient à l'inverse que l'initiative de ces congés revient aux agents ;

- la mesure n'est pas justifiée par des nécessités de service, ces nécessités devant s'apprécier service par service et poste par poste ;

- la mesure qui impose des règles strictes et générales au-delà de la sortie du confinement est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- la mesure est génératrice d'une inégalité de traitement à l'égard des agents en ASA par rapport à ceux bénéficiant d'un congé de maladie ;

- la mesure méconnaît les dispositions de la charte sociale européenne et du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui imposent le respect de conditions de travail justes et équitables ;

- la mesure est illégale en ce qu'elle ne tient pas compte du solde de congés dont chaque agent peut disposer ;

- la mesure est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle n'a pas été prise après l'avis du comité technique dont la saisine est rendue obligatoire conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services et la sécurité des conditions de travail, au nombre desquelles figurent les repos des agents ;

En ce qui concerne le report de dix jours de congés en 2021 :

- le point 3.2.4 de la note méconnaît les dispositions de l'article 5 du décret du 26 novembre 1985, l'initiative de la demande de report de congé étant réservée à l'agent et non à son employeur.

Par un mémoire enregistré le 15 septembre 2020, le département du Cher conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'invitation faite aux agents à reporter dix jours de congés au moins en 2021, dénuée de tout caractère impératif ne peut être regardée comme faisant grief et par suite est insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

- aucun des autres moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte sociale européenne ;

- le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;

- l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ;

- 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. A.....,
- et les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par une note de service et une décision en date du 22 avril 2020, le président du conseil départemental du Cher a notamment fait obligation aux agents départementaux en autorisation spéciale d'absence (ASA) de prendre huit jours de congés pendant la période du confinement, soit du 16 mars 2020 au plus tôt jusqu'au 10 mai 2020, date de reprise effective, imposé à l'ensemble des agents de poser au moins dix jours de congés estivaux entre le 15 juin 2020 et le 15 septembre 2020, sous réserve des nécessités de service, et invité tous les agents à reporter au moins dix jours de congés annuels 2020 sur l'année 2021. Par leur requête, le syndicat SNUTER-18 FSU et le syndicat CGT des personnels du conseil départemental du Cher demandent l'annulation de la note et de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la prise de huit jours de congés par les agents placés en ASA :

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français à compter du début de l'année 2020 ont conduit les pouvoirs publics à prendre diverses mesures de lutte contre l'épidémie. Par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, le Premier ministre a interdit, à compter du lendemain midi, le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées. Dans le même temps, l'activité de nombreuses administrations a été réduite aux missions les plus essentielles dans le cadre de la mise en œuvre de plans de continuité d'activité, les agents dont la présence sur leur lieu de travail n'était pas nécessaire à cette fin étant invités à télétravailler ou, en cas d'impossibilité, placés en ASA. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. En vertu de cette habilitation, a été prise l'ordonnance du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

3. L'article 1^{er} de cette ordonnance prévoit que les fonctionnaires et agents contractuels de droit public de la fonction publique de l'Etat, les personnels ouvriers de l'Etat ainsi que les magistrats de l'ordre judiciaire en autorisation spéciale d'absence entre le 16 mars 2020 et le terme de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 ou, si elle est antérieure, la date de reprise par l'agent de son service dans des conditions normales, prennent dix jours de réduction du temps de travail ou de congés annuels, dont cinq jours de réduction du temps de travail au cours d'une première période allant du 16 mars au 16 avril 2020 et cinq autres jours de réduction du temps de travail ou de congés annuels au cours d'une seconde période allant du 17 avril 2020 au terme de l'état d'urgence sanitaire ou à la date, si elle est antérieure, de reprise

du service dans des conditions normales. Il précise que s'ils ne disposent pas de cinq jours de réduction du temps de travail pouvant être pris au cours de la première période, ces jours sont complétés à due concurrence par la prise d'un ou plusieurs jours de congés au cours de la seconde période, dans la limite totale de six jours de congés annuels au titre des deux périodes. Son article 4 prévoit une proratisation en fonction du nombre de jours accomplis en ASA et « en télétravail ou assimilé ». Enfin, son article 7 prévoit que ces dispositions peuvent être appliquées aux agents publics relevant de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, par décision de l'autorité territoriale, dans les conditions définies par celle-ci.

4. Il ressort de la décision du 22 avril 2020 et du point 3.2.1 de la note de service du même jour en litige que le président du conseil départemental du Cher a fait obligation aux agents départementaux en ASA de prendre huit jours de congés pendant la période du confinement, soit du 16 mars 2020 au plus tôt jusqu'au 10 mai 2020. Ainsi, les huit jours que tous les agents de la collectivité placés en ASA devaient impérativement prendre durant la période de confinement étaient des jours de « congés » et non de réduction de temps de travail. En procédant de la sorte alors que l'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 mars 2020 limitait à six le nombre de jours de congés annuels pouvant être pris sur l'ensemble de la période considérée et sans qu'ait d'incidence la circonstance alléguée par le département selon laquelle les agents du département du Cher bénéficient de plus de droits à congés que ce que prévoit le cadre légal, le président du conseil départemental du Cher a commis une erreur de droit.

En ce qui concerne la prise de dix jours de congés sur la période du 15 juin 2020 au 15 septembre 2020 :

5. En premier lieu, la décision du 22 avril 2020 et le point 3.2.2 de la note de service en ce qu'elles imposent à l'ensemble des agents de la collectivité, y compris ceux en ASA, de prendre « a minima » dix jours de congés au cours de la période du 15 juin 2020 au 15 septembre 2020 ne modifient pas le nombre de congés annuels auxquels ont droit les agents concernés mais se bornent à leur imposer de prendre un congé au cours d'une période définie. Dès lors que l'autorité administrative peut toujours refuser des congés dans l'intérêt du service, les nécessités de service et les circonstances exceptionnelles impliquées par la crise sanitaire, permettaient au président du conseil départemental du Cher de contraindre les agents à prendre des congés sur une période déterminée. Par suite, et alors même que les mesures litigieuses ne prévoient pas que le chef de service consulte les agents concernés avant de fixer les dates de ces congés, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 3 du décret du 26 novembre 1985 doit être écarté.

6. En deuxième lieu, l'imposition de dix jours de congés aux agents en ASA au cours de la période d'état d'urgence sanitaire, alors qu'ils étaient déchargés de leurs obligations de service les jours restants tout en continuant à percevoir leur rémunération, ne caractérise pas un traitement défavorable par rapport aux agents en congés de maladie. Le moyen doit par suite être écarté.

7. En troisième lieu, à supposer qu'en faisant référence à la charte sociale européenne, les requérants aient entendu soutenir que le point 3.2.2 de la note méconnaît les stipulations de l'article 2 de cette convention, suivant lesquelles : « *Tous les travailleurs ont droit à des conditions de travail équitables* », il résulte de ce qui a été dit au point précédent que les différences de situation sont justifiées et sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi,

consistant à adapter le calendrier des congés des agents aux conditions dans lesquelles ils ont exercé leurs fonctions au cours de la période d'état d'urgence sanitaire. Par suite, le moyen doit également être écarté.

8. En quatrième lieu, les stipulations de l'article 7 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aux termes desquelles : « *Les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables (...)* » ne produisent pas d'effet direct à l'égard des particuliers. Dès lors, les syndicats requérants ne peuvent utilement les invoquer pour contester, par voie d'exception, la légalité de la note de service et de la décision du 22 avril 2020.

9. En dernier lieu, la mesure attaquée ne peut être regardée, ni comme « un sujet d'ordre général » intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, ni comme un texte qui, emportant des conséquences directes et significatives sur l'organisation ou le fonctionnement des services, aurait dû être soumis au comité technique de la collectivité en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984. Par suite, le moyen tiré de ce que la note de service aurait été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière, faute d'une consultation préalable de ce comité, ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le report de dix jours de congés en 2021 :

10. En se bornant à « inviter » les agents à reporter au moins dix jours de congés annuels 2020 sur l'année 2021, la décision du 22 avril 2020 et le point 3.2.4 de la note de service en litige ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 5 du décret du 26 novembre 1985 précité, qui, par dérogation au principe de non-report de congé dû pour une année de service accompli, accordent à titre exceptionnel à l'agent, sur sa demande, la possibilité de ce report sous réserve d'une autorisation donnée par l'autorité territoriale.

11. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que les conclusions à fin d'annulation de la note de service du 22 avril 2020 et de la décision du même jour présentées par le syndicat SNUTER-18 FSU et le syndicat CGT des personnels du conseil départemental du Cher doivent être accueillies seulement en tant qu'elles imposent aux agents en ASA la prise de huit jours de congés jusqu'au 10 mai 2020.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre la somme de 1 500 euros à la charge du département du Cher sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La note de service du 22 avril 2020 et la décision du 22 avril 2020 du président du conseil départemental du Cher sont annulées en tant qu'elles imposent aux agents en autorisation spéciale d'absence de prendre huit jours de congés jusqu'au 10 mai 2020.

Article 2 : Le département du Cher versera au syndicat SNUTER-18 FSU et au syndicat CGT des personnels du conseil départemental du Cher la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au syndicat SNUTER-18 FSU, au syndicat CGT des personnels du conseil départemental du Cher et au département du Cher.

Délibéré après l'audience du 20 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Lefebvre-Soppelsa, présidente,
M. Joos, premier conseiller,
Mme Bertrand, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 octobre 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

Emmanuel A...

Anne LEFEBVRE-SOPPELSA

La greffière,

Lucie BARRUET

La République mande et ordonne au préfet du Cher en ce qui le concerne ou 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.