**Tribunal administratif, 4ème Chambre, Montreuil, Jugement nº 2214452 du 17 octobre 2023, Requête nº 108695**

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 23 septembre 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 :

1º) d'annuler la décision du 22 juillet 2022 par laquelle la maire de Drancy (Seine-Saint-Denis) a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération abrogeant les dispositions du règlement intérieur de la commune et du centre communal d'action sociale relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents pour événements familiaux ;

2º) d'enjoindre à la maire de Drancy d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité avec l'instruction ministérielle nº 7 du 23 mars 1950 les dispositions du règlement intérieur de la commune et du centre communal d'action sociale relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents pour événements familiaux.

Il soutient que les dispositions du règlement intérieur de la commune et du centre communal d'action sociale 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 un mémoire en défense, enregistré le 9 novembre 2022, la commune de Drancy, représentée par sa maire et par Me Kaczmarczyk, conclut :

1º) au rejet de la requête ;

2º) à mise à la charge de l'Etat de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- en ce qui concerne la recevabilité, les conclusions tendant à l'injonction de mise en conformité du règlement intérieur de la commune avec la réglementation applicable dans la fonction publique de l'Etat sont en tout état de cause irrecevables, au motif que l'éventuelle annulation du refus d'abrogation des dispositions du règlement intérieur relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune ne saurait impliquer que le réexamen de ces dispositions par le conseil municipal ;

- sur le fond, alors que le principe de parité ne s'applique qu'à la condition de reposer sur un texte applicable aux agents de l'Etat, le régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux applicable aux agents de l'Etat n'est pas fixé, en l'absence de décret détaillant lesdites autorisations spéciales d'absences pour les trois fonctions publiques, l'instruction ministérielle du 23 mars 1950 étant dépourvue de toute valeur réglementaire.

Par ordonnance du 9 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 29 novembre 2022.

Les parties ont été informées, par lettre du 1er 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 les moyens relevés d'office, tirés, d'une part, de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation et d'injonction portant sur les dispositions applicables aux agents du centre communal d'action sociale, cet établissement public ayant une personnalité juridique propre et un personnel distinct de celui de la commune, d'autre part, de l'incompétence du conseil municipal de la commune de Drancy 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 27 septembre 2023, a été présentée pour la commune de Drancy 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 nº 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- la loi nº 2019-828 du 6 août 2019 ;

- l'ordonnance nº 2021-1574 du 24 novembre 2021 ;

- la décision nº 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 nº2019-828 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. Truilhé ;

- les conclusions de M. Colera, rapporteur public ;

- et les observations de Me Degirmenci, substituant Me Kaczmarczyk, pour la commune de Drancy.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux délibérations du conseil municipal du 28 mai 2015 et du conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS) du 4 mai 2015, la commune et le CCAS de Drancy (Seine-Saint-Denis) ont adopté un " règlement intérieur de la mairie et de son CCAS ". Ce règlement intérieur, modifié par deux délibérations du conseil municipal du 11 avril 2019 et du conseil d'administration du CCAS du 10 avril 2019, comporte en annexe des dispositions relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune et de l'établissement public, soumises à l'accord de l'autorité territoriale et sous réserve des nécessités de service. Par une délibération du 16 décembre 2021, le conseil municipal de Drancy a modifié le temps de travail du personnel de la commune en application de l'article 47 de la loi nº 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, sans modifier les dispositions du règlement intérieur relatives aux autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune. A la suite de la transmission de cette délibération au contrôle de légalité le 17 décembre 2021, le préfet de la Seine-Saint-Denis, par demande de pièces complémentaires du 3 février 2022, a demandé à la maire de Drancy de lui communiquer toute précision relative aux autorisations spéciales d'absence des agents de la commune. Par lettre du 31 mars 2022, reçue en préfecture le 1er avril 2022, la maire de Drancy a confirmé au préfet l'absence de disposition de la délibération du 16 décembre 2021 relative aux autorisations spéciales d'absence des agents de la commune, en l'absence d'entrée en vigueur de la réglementation nationale relative à ces autorisations d'absence, et a renvoyé le préfet, pour l'état du droit applicable sur ce point aux agents de la commune, au règlement intérieur révisé par la délibération du conseil municipal du 11 avril 2019. Par un recours gracieux du 31 mai 2022, reçu en mairie le 1er juin 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis a demandé à la commune de Drancy le retrait des dispositions du règlement intérieur de la commune et du CCAS relatives aux autorisations spéciales d'absence et l'adoption d'une nouvelle délibération conforme à l'instruction ministérielle nº 7 du 23 mars 1950 en ce qui concerne la détermination des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux. Cette demande a fait l'objet d'une décision de refus de la maire de Drancy du 22 juillet 2022, reçue en préfecture le même jour. 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 22 juillet 2022 par laquelle la maire de Drancy a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération abrogeant les dispositions du règlement intérieur de la commune et du centre communal d'action sociale relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents pour événements familiaux, ainsi que d'enjoindre à la maire d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité avec l'instruction ministérielle nº 7 du 23 mars 1950 les dispositions du règlement intérieur de la commune et du centre communal d'action sociale relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents pour événements familiaux.

Sur la recevabilité du déféré en tant qu'il porte sur les dispositions applicables aux agents du centre communal d'action sociale :

2. Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles : " Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale. () ".

3. Il résulte de ces dispositions qu'un centre communal d'action sociale est un établissement public ayant une personnalité juridique propre et un personnel distinct de celui de la commune. Ainsi, si le règlement intérieur de la commune de Drancy et de son centre communal d'action sociale, adopté par deux délibérations du conseil municipal du 28 mai 2015 et du conseil d'administration du CCAS du 4 mai 2015 et révisé par deux délibérations du conseil municipal du 11 avril 2019 et du conseil d'administration du CCAS du 10 avril 2019, se présente sous la forme d'un document unique, le conseil municipal de la commune n'est pas compétent pour réglementer les conditions de travail des agents du CCAS et le maire n'est pas compétent pour inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération concernant les agents de cet établissement public. Par suite, les conclusions du préfet de la Seine-Saint-Denis tendant à l'annulation du refus de la maire de Drancy d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération abrogeant les dispositions du règlement intérieur de la commune et du centre communal d'action sociale relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents pour événements familiaux et à l'injonction à la maire d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité ces dispositions avec la réglementation applicable aux agents de l'Etat sont irrecevables en tant qu'elles portent sur les dispositions applicables aux agents du CCAS.

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

4. 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 nº 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 nº 84-53 du 26 janvier1984 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 nº 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'article7-1 de la loi nº 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 nº 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. () ".

5. 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 nº 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 nº 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. ".

6. 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.

7. 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, lorsqu'elles ont maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi nº 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 de déterminer le régime des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux.

8. En l'espèce, s'il est constant que, par sa délibération du 16 décembre 2021, le conseil municipal de Drancy n'a pas modifié les dispositions de l'annexe du règlement intérieur, adopté par ledit conseil municipal le 28 mai 2015 et révisé le 11 avril 2019, relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents de la commune liées à certains événements familiaux, il résulte de ce qui a été exposé aux points 6 et 7 que les dispositions de cette annexe ont été prises par une autorité incompétente. Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, la décision du 22 juillet 2022 par laquelle la maire de Drancy a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération abrogeant les dispositions du règlement intérieur relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents de la commune liées à certains événements familiaux est illégale et doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique, non pas que la maire de la commune de Drancy inscrive à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération mettant en conformité avec la réglementation applicable les dispositions du règlement intérieur relatives au régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux des agents de la commune, mais qu'elle inscrive à l'ordre du jour un projet de délibération portant abrogation desdites dispositions. Dans ces conditions, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir invoquée par la commune, les conclusions à fin d'injonction du préfet de la Seine-Saint-Denis ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme sollicitée par la commune de Drancy au titre des frais exposés et non compris dans les dépens

D E C I D E :

Article 1er : La décision du 22 juillet 2022 par laquelle la maire de Drancy a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal de la commune un projet de délibération abrogeant les dispositions du règlement intérieur relatives au régime des autorisations spéciales d'absence des agents de la commune liées à certains événements familiaux est annulée.

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

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Drancy en application de l'article

L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Seine-Saint-Denis et à la commune de Drancy (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. TRUILHEF. L'HOTELa 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.