

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 21PA05761

VILLE DE PARIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bouleau
Juge des référés

Le juge d'appel des référés

Audience du 8 décembre 2021
Ordonnance du 13 décembre 2021

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 et 15 octobre 2021, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, a demandé au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension du point 1.5.2 et des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement concernant le temps de travail des personnels de la Ville de Paris adopté par la délibération 2021 DRH 39 portant approbation dudit règlement en date des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021.

Par une ordonnance n° 2121032/2 du 25 octobre 2021, le juge des référés du Tribunal administratif de Paris a ordonné que l'exécution du point 1.5.2 et des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 2022, soit suspendue à compter de cette date et jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée 9 novembre 2021, la Ville de Paris, représentée par Me Froger, avocat aux Conseils, demande à la Cour :

1°) d'annuler ordonnance n° 2121032/2 du 25 octobre 2021 du juge des référés du Tribunal administratif de Paris.

2°) de rejeter la demande du préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France.

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le juge des référés a commis une erreur de droit en considérant que la demande de suspension présentée par le Préfet de Paris était recevable, alors que le règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris n'entrera pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2022 et qu'il n'est pas possible pour un préfet de solliciter la suspension d'un acte qui n'est pas encore en vigueur.

- le juge des référés a commis une erreur de droit ou d'appréciation, en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité du 4^{ème} alinéa du point 6.1 du règlement, qui prévoit une entrée en vigueur échelonnée de certains cycles de travail entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} juillet 2022, à raison du temps nécessaire au paramétrage du logiciel de gestion du temps de travail pour 5.000 agents soumis à des cycles complexes, alors que la mise en œuvre échelonnée n'est pas contraire aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et est opérationnellement inévitable. Que devaient être prises de plus en compte deux circonstances dont le juge des référés ne pouvait faire abstraction, l'une, spécifique à la Ville de Paris, résultant de la « clause de cristallisation » instituée par le décret du 4 mars 1994 relatif aux administrations parisiennes qui induit habituellement un décalage dans le temps quant à l'entrée en vigueur des réformes de la fonction publique entre les collectivités territoriales de droit commun et la Ville de Paris, l'autre, conjoncturelle, tenant à la crise sanitaire.

- c'est par une même erreur de droit et d'appréciation que le juge des référés a retenu que pesait un doute sérieux sur la légalité des dispositions du 5^{ème} alinéa du point 6.1 du règlement, s'agissant de l'entrée en vigueur des nouveaux cycles de travail le 1^{er} septembre 2022 pour 3.885 agents sur les 11.000 relevant de la direction des affaires scolaires.

- le juge des référés a encore commis une erreur de droit ou d'appréciation en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité du dispositif transitoire mis en place par la Ville de Paris au regard du principe d'égalité entre les agents de la Ville et que son ordonnance est à cet égard insuffisamment motivée.

- le juge des référés a commis une erreur d'appréciation en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité de la sujétion « ville capitale » instituée au point 1.5.2 du règlement alors, d'une part, que rien n'interdisait à la Ville de Paris de prévoir une sujétion commune à l'ensemble de ses agents et, d'autre part, que cette sujétion est justifiée par la spécificité de la situation de la Ville de Paris et des contraintes auxquelles sont par conséquent soumis ses agents.

- le juge des référés du tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit en écartant comme inopérant le moyen subsidiaire invoqué en défense par la Ville de Paris, tiré de ce que, même en cas de doute sérieux sur la légalité de l'une ou plusieurs des dispositions contestées du règlement, la suspension sollicitée serait contraire à l'intérêt général et ne pouvait, de ce fait, être prononcée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 novembre 2021, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris demande à la cour de confirmer la suspension prononcée par l'ordonnances attaquée et de rejeter l'ensemble des conclusions de la Ville de Paris.

Il soutient que c'est à bon droit que le juge des référés a jugé recevable sa demande de suspension, qu'il a écarté l'ensemble de moyens de la ville et ordonné la suspension

sollicitée à raison des moyens qu'il a estimé créer un doute sérieux quant à la légalité des dispositions en cause.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 ;
- le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ;
- le code de justice administrative.

Le président de la Cour a désigné M. Bouleau, président honoraire, pour statuer sur les appels formés devant la Cour contre les ordonnances des juges des référés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue le 8 décembre 2021 en présence de Mme Gaspar, greffière d'audience :

- M. Bouleau, juge des référés, a présenté son rapport,

Ont été entendues :

- les observations de Me Froger, représentant la Ville de Paris, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens,
- les observations de M. André, représentant le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures par les mêmes moyens

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.* » Aux termes de l'article L. 2131-2 du même code : « *Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants : (...) 3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi (...)* ». Aux termes de l'article L. 2511-1 du même code : « *La Ville de Paris et les communes de Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent titre et des autres dispositions législatives qui leur sont propres.* »

2. Aux termes de l'article L. 2131-6 du même code : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. / (...) Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné. / Le représentant de l'Etat peut assortir*

son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué... ».

Sur la recevabilité de la demande et la possibilité de suspendre les dispositions litigieuses :

3. Il résulte des dispositions précitées que le représentant de l'Etat dans le département peut demander la suspension de tous les actes qui lui sont transmis et qui, en application de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, ne peuvent devenir exécutoires qu'après cette transmission. La circonstance qu'une décision de cette nature prévoit une entrée en vigueur différée de ses dispositions ne fait obstacle ni à la recevabilité d'une telle demande ni à ce que le juge saisi ordonne cette suspension sans attendre la date d'entrée en vigueur des dispositions entachées d'illégalité. Il ne peut toutefois être utilement reproché à l'ordonnance attaquée de n'avoir ordonné la suspension sollicitée qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, date à laquelle la délibération en cause prévoyait l'entrée en vigueur des dispositions jugées illégales.

Sur la possibilité d'aménager les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles règles devant définir le temps de travail des agents :

4. Aux termes de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique : « *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 1^{er} janvier suivant leur définition. / Le délai mentionné au premier alinéa du présent I commence à courir : 1° En ce qui concerne les collectivités territoriales d'une même catégorie, leurs groupements et les établissements publics qui y sont rattachés, à la date du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de cette catégorie (...) ».* Aux termes de l'article 94 de la même loi : « (...) XIX. - A. - Les dispositions de la présente loi sont directement applicables aux administrations parisiennes : 1° Aux dates prévues pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, lorsqu'elles modifient des dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée applicables aux agents des administrations parisiennes dans leur rédaction antérieure à la présente loi(...)».

5. Le conseil de la Ville de Paris ayant été renouvelé à l'issue des élections des 15 mars et 28 juin 2020, un règlement du temps de travail adopté en application des dispositions précitées de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique devait, en application des dispositions précitées, entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

6. En premier lieu, ni le « principe de sécurité juridique » ni les difficultés de mise en œuvre d'un nouveau dispositif et les désordres pouvant en résulter dans le fonctionnement de

la collectivité ne sauraient être utilement invoqués pour justifier la mise en place de dispositions transitoires ayant pour objet de différer l'immédiate application de règles fixées par le législateur lorsque, comme en l'espèce, celui-ci n'a pas entendu prévoir lui-même une hypothèse d'application progressive desdites règles et a fixé une date s'imposant impérativement aux collectivités. Pèse ainsi sur celles-ci, dès cette date, une stricte obligation de se conformer à ces règles.

7. En second lieu, dès lors que tout dispositif transitoire qui a pour effet que les nouvelles règles relatives au temps de travail que la loi impose ne s'appliquent pas dès le 1^{er} janvier 2022 sont nécessairement, de ce seul fait, entachées d'illégalité, il est sans conséquence pour ce qui est du bien-fondé de leur suspension que les mesures ayant pour objet de prendre en compte la situation particulière des agents de la direction des affaires scolaires et les difficultés spécifiques tenant au logiciel informatique utilisé pour la gestion du temps de travail de ces agents, puissent être, en outre, entachées d'une atteinte au principe d'égalité. Le moyen tiré de ce que ce serait à tort et sans motiver suffisamment sur ce point son ordonnance que le premier juge aurait au surplus retenu ce motif ne peut en conséquence être utilement invoqué.

Sur la légalité de la réduction de la durée du travail au titre de la sujétion « ville-capitale » :

8. Aux termes de l'article 2 du décret 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: « *L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail défini au deuxième alinéa de l'article 1^{er} du décret du 25 août 2000 susvisé pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.* ». Il résulte de ces dispositions, qui ont pour effet de définir de manière exhaustive les cas dans lesquels il est possible de prévoir des dérogations à la durée annuelle de travail de 1607 heures, que le champ de ces dérogations est expressément limité aux seules hypothèses de sujétions intrinsèquement liées à la nature même des missions. La Ville de Paris ne saurait en conséquence soutenir sérieusement qu'il lui était loisible de prévoir, comme elle a entendu le faire par le point 1.5.2 du règlement en cause, la possibilité d'une réduction de la durée de travail de l'ensemble de ses agents, sous la forme de trois jours supplémentaires de congé, au seul motif d'une « *sujétion au titre de l'intensité et de l'environnement de travail induisant une pénibilité spécifique pour les agents travaillant à la Ville de Paris s'applique également, ceux-ci étant exposés de manière générale à des niveaux importants de bruit et de pollution atmosphérique et soumis à des conditions de travail particulière du fait de la sursollicitation du territoire et des services publics parisiens liés à l'activité de la ville-capitale.* ».

Sur la possibilité du rejet d'une demande de suspension pour un motif d'intérêt général :

9. L'article L. 2131-6 précité du code général des collectivités territoriales ne soumet à aucune condition le choix que peut faire le représentant de l'Etat dans le département d'assortir un déferé d'une demande de suspension de l'exécution des dispositions en cause. Le

même article prévoit en revanche, de manière impérative, qu'il est fait droit à un telle demande dès lors qu'un moyen est en l'état propre à créer un doute sérieux quant à leur légalité.

10. le juge saisi d'une demande de suspension ne saurait en conséquence exciper d'un motif d'intérêt général pour refuser d'ordonner la suspension sollicitée. Il ne pourrait être dérogé à cette règle, qui découle de ce postulat que l'intérêt général coïncide en principe avec le respect de la loi, que dans l'hypothèse, très exceptionnelle, où il serait parfaitement démontré qu'en assortissant son déféré d'une demande de suspension le représentant de l'Etat se serait manifestement mépris sur les risques que la suspension demandée ferait courir, directement et de manière immédiate, à la sauvegarde d'un intérêt supérieur à celui-ci qui s'attache au respect de la loi. Tel n'est pas le cas en l'occurrence.

11. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la Ville de Paris n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du Tribunal administratif de Paris a ordonné la suspension de l'exécution du point 1.5.2 et des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement concernant le temps de travail de ses agents adopté par la délibération 2021 DRH 39 en date des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021. Sa requête doit, dès lors, être rejetée dans toutes ses conclusions.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de la Ville de Paris est rejetée.