

Références

Conseil d'État

N° 346648

ECLI:FR:CESSR:2012:346648.20121026
Mentionné dans les tables du recueil Lebon

1ère et 6ème sous-sections réunies

M. Jean Lessi, rapporteur
M. Alexandre Lallet, rapporteur public

lecture du vendredi 26 octobre 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu la requête, enregistrée le 14 février 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Bruno B, demeurant ... ; M. B demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la circulaire du 10 décembre 2010 sur les règles de vie quotidienne dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (temps de travail et autorisation d'absence) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 22 octobre 2012, présentée par M. B ;

Vu la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, ensemble l'arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009 de la Cour de justice des Communautés européennes ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

Vu le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 ;

Vu le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 ;

Vu le décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 ;

Vu la décision du 4 mai 2011 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B ;

Vu la décision n° 2011-148/154 QPC du 22 juillet 2011 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Lessi, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public ;

1. Considérant qu'eu égard aux moyens qu'il invoque, M. B doit être regardé comme ne demandant l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire du 10 décembre 2010 sur les règles de vie quotidienne dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques qu'en tant, d'une part, qu'elle précise les conditions d'enregistrement du temps de travail des agents en mission, les modalités de mise en oeuvre de la journée de solidarité et le régime des autorisations d'absence pour motifs religieux, et d'autre part, en tant qu'elle ne prévoit pas l'octroi d'autorisations d'absence en vue du suivi d'une formation professionnelle ou d'une activité syndicale ou mutualiste, ni le report des congés annuels pour les agents en congé de maladie ; que ces dispositions sont divisibles

des autres dispositions de cette circulaire ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : " La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée (...) " ; que si M. B n'a pas produit la totalité de la circulaire attaquée, il a joint, à l'appui de sa requête, les extraits de la circulaire qu'il conteste dans des conditions répondant aux exigences de l'article R. 412-1 ; que la fin de non-recevoir opposée par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et tirée de ce que M. B a méconnu les exigences de cet article doit, dès lors, être écartée ;

3. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'article 2 du décret du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires que les circulaires et instructions des ministres signées avant le 1er mai 2009 sont réputées abrogées à cette date si elles n'ont pas été reprises sur le site Internet mentionné à l'article 1er de ce décret ; qu'il ressort des pièces du dossier que la circulaire du 6 mars 2009 relative aux règles de vie quotidienne dans les services fusionnés de la direction générale des finances publiques, dont la circulaire attaquée reprend les règles en les étendant à l'ensemble des services de cette direction, n'a pas fait l'objet d'une telle mise en ligne ; qu'elle doit donc être regardée comme ayant été abrogée à compter du 1er mai 2009 ; qu'il suit de là que la fin de non-recevoir tirée de ce que la requête serait tardive en raison de ce qu'elle est dirigée contre une circulaire confirmative de la circulaire du 6 mars 2009 doit être écartée ;

Au fond :

En ce qui concerne la mise en oeuvre de la journée de solidarité :

4. Considérant que, par la décision du 22 juillet 2011 visée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions des articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ainsi que les dispositions codifiées qui en sont issues dans leur version initiale ainsi que dans leur rédaction en vigueur à la date de la circulaire attaquée ; que, par suite, le moyen tiré de ce que ces dispositions porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ne peut qu'être écarté ; que, pour les mêmes raisons, M. B n'est pas fondé à soutenir que le paragraphe III du chapitre 2 de la première partie de la circulaire attaquée, relatif à la mise en oeuvre de la journée de solidarité, réitérerait illégalement les dispositions de l'arrêté du 27 décembre 2005 intervenu pour l'application de ces dispositions législatives ;

En ce qui concerne le décompte du temps de travail des agents en mission :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature : " La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles. " ; que le paragraphe IV du chapitre 1er de la première partie de la circulaire attaquée précise que " Lorsque la mission éloigne l'intéressé pour une journée ou plus, elle est comptabilisée forfaitairement sur la base d'1/5ème de la durée hebdomadaire de travail pratiquée par l'agent " ;

6. Considérant que s'il appartenait au ministre, dans l'exercice de son pouvoir d'organisation des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques, de préciser, dans le respect de la réglementation applicable, les modalités pratiques de mesure du temps de travail effectif des agents placés sous son autorité, l'introduction d'un mode de calcul forfaitaire de la durée de travail présente un caractère statutaire, et ne peut donc être légalement édictée que par décret en Conseil d'Etat ; que, dès lors, en introduisant par voie de circulaire cette règle qui n'est prévue ni par le décret du 25 août 2000 ni par aucune disposition des décrets statutaires des personnels en cause, le ministre a incompétemment ajouté aux dispositions en vigueur ; que M B est fondé à demander l'annulation de la circulaire sur ce point ;

En ce qui concerne les autorisations d'absence :

7. Considérant, en premier lieu, que M. B ne saurait utilement soutenir que la deuxième partie de la circulaire attaquée, consacrée aux autorisations d'absence, n'a pas présenté de manière exhaustive les règles applicables en la matière ; que d'ailleurs, si cette deuxième partie ne mentionne pas les absences en vue du suivi d'une formation professionnelle ou de l'exercice d'une activité syndicale ou mutualiste, elle n'a aucunement exclu l'octroi d'autorisations d'absence pour des motifs de cette nature ;

8. Considérant, en second lieu, qu'en indiquant au paragraphe II du chapitre 6 de sa deuxième partie, consacré aux autorisations d'absence pour motifs religieux, que les agents désirant participer à des fêtes ou cérémonies religieuses non inscrites au calendrier annuel des fêtes légales pouvaient bénéficier d'autorisations d'absence " sur présentation d'une justification ", la circulaire attaquée s'est bornée à rappeler l'obligation pour tout agent d'indiquer préalablement au chef de service le motif de l'absence pour laquelle ces autorisations sont sollicitées ; que ce rappel n'a pas pour objet et ne saurait d'ailleurs avoir légalement pour effet de permettre que ce document soit versé au dossier de l'agent concerné ;

9. Considérant que la circulaire attaquée précise que ces autorisations " concernent les seules religions pour lesquelles la fonction publique assure une publication annuelle " ; qu'il appartient toutefois au chef de service d'apprécier au cas par cas si l'octroi d'une autorisation d'absence sollicitée par un agent pour participer à une fête autre que l'une des fêtes religieuses légales est compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service ; qu'en interdisant, en dehors des fêtes légales, l'octroi d'autorisation pour des fêtes religieuses autres que celles dont la direction générale de l'administration et de la fonction publique publie annuellement la liste, au demeurant indicative, le

ministre a entaché la circulaire d'excès de pouvoir ; que, par suite, M. B est fondé à demander l'annulation de la circulaire attaquée dans cette mesure ;

En ce qui concerne le report des congés annuels pour les agents en congé maladie :

10. Considérant que l'article 5 du décret du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat prévoit que le congé annuel dû pour une année de service accompli " ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le chef de service " ; que ces dispositions sont reprises au premier alinéa du paragraphe IV du chapitre 5 de la première partie de la circulaire dont M. B demande l'annulation ;

11. Considérant qu'il résulte clairement des dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, que ces dispositions font obstacle à l'extinction du droit au congé annuel à l'expiration d'une certaine période lorsque le travailleur a été en congé de maladie durant tout ou partie de cette période ; que, par suite, les dispositions citées ci-dessus de l'article 5 du décret du 26 octobre 1984, qui ne prévoient le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, est incompatible dans cette mesure avec les dispositions de l'article 7 de cette directive ; que la circulaire attaquée est donc entachée d'illégalité en ce qu'elle réitère cette règle ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. B est fondé à demander l'annulation, dans la circulaire qu'il attaque, des mots : " Lorsque la mission éloigne l'intéressé pour une journée ou plus, elle est comptabilisée forfaitairement sur la base d'1/5ème de la durée hebdomadaire de travail pratiquée par l'agent " du paragraphe IV du chapitre 1er de sa première partie, des mots " concernent les seules religions pour lesquelles la fonction publique assure une publication annuelle " du paragraphe II du chapitre 6 de sa deuxième partie, ainsi que des dispositions qui, au paragraphe IV du chapitre 5 de sa première partie, énoncent que le congé annuel dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le chef de service, en tant qu'elles ne réservent pas le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant qu'il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme que M. B demande au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : Dans la circulaire du 10 décembre 2010 sur les règles de vie quotidienne dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques, sont annulés les mots : " Lorsque la mission éloigne l'intéressé pour une journée ou plus, elle est comptabilisée forfaitairement sur la base d'1/5ème de la durée hebdomadaire de travail pratiquée par l'agent " du paragraphe IV du chapitre 1er de la première partie, les mots " concernent les seules religions pour lesquelles la fonction publique assure une publication annuelle " du paragraphe II du chapitre 6 de la deuxième partie, ainsi que les dispositions qui, au paragraphe IV du chapitre 5 de sa première partie énoncent que le congé annuel dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le chef de service, en tant que ces dispositions ne réservent pas le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. B est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Bruno B et au ministre de l'économie et des finances.

Analyse

Abstrats : 15-02-04 COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET UNION EUROPÉENNE. PORTÉE DES RÈGLES DE DROIT COMMUNAUTAIRE ET DE L'UNION EUROPÉENNE. DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES. - DROIT À CONGÉ ANNUEL EN CAS DE CONGÉ MALADIE (ART. 7 DE LA DIRECTIVE 2003/88) [RJ1] - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 5 DU DÉCRET DU 26 OCTOBRE 1984 NE PRÉVOYANT PAS LE REPORT DES CONGÉS DES AGENTS QUI ONT ÉTÉ DANS L'IMPOSSIBILITÉ DE PRENDRE LEURS CONGÉS ANNUELS EN RAISON D'UN CONGÉ DE MALADIE ET DE LA CIRCULAIRE RÉITÉRANT CETTE RÈGLE.

15-05-17 COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET UNION EUROPÉENNE. RÈGLES APPLICABLES. POLITIQUE SOCIALE. - DROIT À CONGÉ ANNUEL EN CAS DE CONGÉ MALADIE (ART. 7 DE LA DIRECTIVE 2003/88) [RJ1] - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 5 DU DÉCRET DU 26 OCTOBRE 1984 NE PRÉVOYANT PAS LE REPORT DES CONGÉS DES AGENTS QUI ONT ÉTÉ DANS L'IMPOSSIBILITÉ DE PRENDRE LEURS CONGÉS ANNUELS EN RAISON D'UN CONGÉ DE MALADIE ET DE LA CIRCULAIRE RÉITÉRANT CETTE RÈGLE.

36-05-04-01 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. POSITIONS. CONGÉS. CONGÉS DE MALADIE. - DROIT À CONGÉ ANNUEL EN CAS DE CONGÉ MALADIE (ART. 7 DE LA DIRECTIVE 2003/88) [RJ1] - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 5 DU DÉCRET DU 26 OCTOBRE 1984 NE PRÉVOYANT PAS LE REPORT DES CONGÉS DES AGENTS QUI ONT ÉTÉ DANS L'IMPOSSIBILITÉ DE PRENDRE LEURS CONGÉS ANNUELS EN RAISON D'UN CONGÉ DE MALADIE ET DE LA CIRCULAIRE RÉITÉRANT CETTE RÈGLE.

36-05-04-03 FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS. POSITIONS. CONGÉS. CONGÉS ANNUELS. - DROIT À CONGÉ

ANNUEL EN CAS DE CONGÉ MALADIE (ART. 7 DE LA DIRECTIVE 2003/88) [RJ1] - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 5 DU DÉCRET DU 26 OCTOBRE 1984 NE PRÉVOYANT PAS LE REPORT DES CONGÉS DES AGENTS QUI ONT ÉTÉ DANS L'IMPOSSIBILITÉ DE PRENDRE LEURS CONGÉS ANNUELS EN RAISON D'UN CONGÉ DE MALADIE ET DE LA CIRCULAIRE RÉITÉRANT CETTE RÈGLE.

54-01-08 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. FORMES DE LA REQUÊTE. - OBLIGATION DE PRODUIRE LA DÉCISION ATTAQUÉE (ART. R. 412-1 DU CJA) - PRODUCTION DE SIMPLES EXTRAITS D'UNE CIRCULAIRE - RECEVABILITÉ À ATTAQUER L'INTÉGRALITÉ DE LA CIRCULAIRE, DÈS LORS QUE LES EXTRAITS JOINTS RÉPONDENT AUX EXIGENCES DE L'ART. R. 412-1 DU CJA.

Résumé : 15-02-04 Il résulte clairement des dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, que ces dispositions font obstacle à l'extinction du droit au congé annuel à l'expiration d'une certaine période lorsque le travailleur a été en congé de maladie durant tout ou partie de cette période. Par suite, les dispositions de l'article 5 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat, qui ne prévoient le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, est incompatible dans cette mesure avec les dispositions de l'article 7 de cette directive. Une circulaire réitérant cette règle est donc illégale dans cette mesure.

15-05-17 Il résulte clairement des dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, que ces dispositions font obstacle à l'extinction du droit au congé annuel à l'expiration d'une certaine période lorsque le travailleur a été en congé de maladie durant tout ou partie de cette période. Par suite, les dispositions de l'article 5 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat, qui ne prévoient le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, est incompatible dans cette mesure avec les dispositions de l'article 7 de cette directive. Une circulaire réitérant cette règle est donc illégale dans cette mesure.

36-05-04-01 Il résulte clairement des dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, que ces dispositions font obstacle à l'extinction du droit au congé annuel à l'expiration d'une certaine période lorsque le travailleur a été en congé de maladie durant tout ou partie de cette période. Par suite, les dispositions de l'article 5 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat, qui ne prévoient le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, est incompatible dans cette mesure avec les dispositions de l'article 7 de cette directive. Une circulaire réitérant cette règle est donc illégale dans cette mesure.

36-05-04-03 Il résulte clairement des dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, que ces dispositions font obstacle à l'extinction du droit au congé annuel à l'expiration d'une certaine période lorsque le travailleur a été en congé de maladie durant tout ou partie de cette période. Par suite, les dispositions de l'article 5 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat, qui ne prévoient le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, est incompatible dans cette mesure avec les dispositions de l'article 7 de cette directive. Une circulaire réitérant cette règle est donc illégale dans cette mesure.

54-01-08 Un requérant n'ayant pas produit la totalité de la circulaire qu'il attaque intégralement est recevable à ce faire s'il a joint, à l'appui de sa requête, les extraits de la circulaire dans des conditions répondant aux exigences de l'article R. 412-1 du code de justice administrative.

[RJ1] Cf. CJCE, 20 janvier 2009, Gerhard Schultz-Hoff contre Deutsche Rentenversicherung Bund et Stringer e.a. contre Her Majesty's Revenue and Customs (aff. C-350/06 et C-520/06), Recueil 2009 I-00179.