

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

**N° 2200141**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Salzmann  
Juge des référés

---

La juge des référés

Audience du 19 janvier 2022  
Décision du 31 janvier 2022

---

135-01-015-02

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 janvier 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'exécution de la décision par laquelle le maire de Tremblay en France a refusé de lui transmettre la délibération relative au temps de travail et fixant les cycles de travail de la commune ;

2°) d'enjoindre au maire de Tremblay en France, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de respecter les dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et de lui transmettre les éléments requis sous 48 heures, sous astreinte mensuelle de 1000 euros par agent communal, au titre de l'article L. 911-3 du code de justice administrative.

Le préfet de la Seine-Saint-Denis soutient que :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le régime du temps de travail des agents de la commune de Tremblay en France n'est pas en conformité avec la loi du 6 août 2019. Le refus de transmettre la délibération relative au temps de travail et fixant les cycles de travail dans la commune en application de l'article 47 de la loi dont il a demandé communication en application de l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales est illégal ;

- par son refus, contraire à l'article L. 2121-40 du code général des collectivités territoriales, le maire de la commune entrave sa capacité à contrôler tout acte litigieux dont il aurait connaissance, conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 janvier 2022, la commune de Tremblay en France, représentée par Me Peru, conclut au rejet de la requête et que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 2000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Tremblay en France soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ; le préfet a connaissance de la durée de travail définie par la délibération du 26 février 1982. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 n'impose pas au conseil municipal de délibérer sur le temps de travail des agents eu égard au principe de libre administration des collectivités territoriales. Si cette délibération était devenue illégale, il appartenait au préfet de demander au maire d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal l'abrogation de cette délibération, seul compétent pour la prononcer. En tout état de cause, il appartenait au préfet d'attaquer le refus de la commune de Tremblay en France de prendre la délibération dans le délai fixé par la loi et non d'attaquer la décision de refus du maire de transmettre la délibération ; au surplus, la commune a produit dans le cadre de la présente instance la délibération fixant la durée hebdomadaire du travail de sorte que le déféré est privé d'objet ;

- à titre subsidiaire, la décision n'est entachée d'aucun doute sérieux quant à sa légalité car la commune est engagée dans le processus de révision du temps de travail de ses agents et la délibération doit être adoptée par le conseil municipal lors de la séance du 18 février 2022 en dépit de la crise liée à la Covid et de l'attaque informatique subie par la commune ; l'application de la loi nouvelle s'avère particulièrement complexe ; le déféré apparaît prématuré.

- les conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées ; elles sont en tout état de cause mal dirigées ; il n'appartient pas au maire mais au conseil municipal de fixer les règles sur le temps de travail des agents communaux.

- les conclusions aux fins d'astreinte doivent être rejetées, la commune ne manifestant aucun mauvais vouloir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le déféré n°2200137, enregistré le 5 janvier 2022, par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis demande l'annulation de la décision par laquelle le maire de Tremblay en France a refusé de lui transmettre la délibération relative au temps de travail et fixant les cycles de travail de la commune.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 72 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Salzmann, vice-présidente, pour statuer sur les référés, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 19 janvier 2022, à 15 heures, en présence de Mme Capelle, greffière d'audience :

- le rapport de Mme Salzmann, juge des référés,
- les observations de Mme Martin, représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens, en soulignant les différentes démarches de la préfecture auprès des collectivités territoriales au sujet de l'obligation de mise en conformité du régime de temps de travail avec l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et l'abstention des maires à

transmettre au préfet de la Seine Saint-Denis en vue de l'exercice du contrôle de légalité des éléments tenant compte de cette loi. La représentante de la préfecture ajoute que la délibération de 1982 dont se prévaut le requérant dans le cadre de la présente instance n'est pas la délibération demandée par le préfet au maire de mise en conformité du temps de travail avec l'article 47 de la loi du 6 août 2019.

- les observations de Me Régis, représentant la commune de Tremblay en France, qui reprend ses écritures en soulignant l'irrecevabilité des conclusions du déféré, les difficultés auxquelles se heurte la commune pour mettre en œuvre les dispositions de loi, au regard de sa grande complexité et compte tenu de la crise sanitaire et de l'attaque informatique subie, les démarches qu'elle a engagées aux fins de mise en œuvre de la loi. Il ajoute avoir communiqué la délibération de 1982, ce qui prive d'objet le déféré du préfet.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : "Art. L. 2131-6, alinéa 3. - 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. Il est statué dans le délai d'un mois* ». Le préfet tient des dispositions précitées de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, et, plus généralement, du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution lui donnant « *dans les collectivités territoriales de la République, (...) la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », la faculté de former un recours pour excès de pouvoir, en invoquant tout moyen, de légalité interne aussi bien que de légalité externe, à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales. Le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens par le représentant de l'Etat, peut ordonner, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension d'une décision administrative ou de certains de ses effets si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Sur la fin de non-recevoir soulevée par la commune :

2. En vue d'une harmonisation de la durée du temps de travail au sein des fonctions publiques, l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique susvisée prévoit que les collectivités territoriales lorsqu'elles 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, doivent définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, soit à compter du 18 mai 2020 pour les communes dont le conseil municipal a été élu au complet au premier tour et du 28 juin 2020 pour les autres. L'entrée en application des dispositions de la loi a été fixée au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

3. Il ressort des pièces du dossier que le préfet a sollicité à plusieurs reprises le maire de la commune de Tremblay en France pour qu'il mette en conformité les règles sur le temps de travail des agents de la commune avec les dispositions de l'article 47 de la loi précitée et en dernier lieu, par

courrier du 7 octobre 2021, pour qu'il lui transmette la délibération ou tout élément afférent. Le préfet concluait que le silence gardé par la commune serait considéré comme un refus de transmettre ces documents et comme un refus de mettre en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 une durée annuelle du temps de travail conforme aux nouvelles dispositions applicables (1607 heures). Par un courrier du 23 novembre 2021, la commune de Tremblay en France a indiqué que le travail, en cours et ralenti par le contexte sanitaire, sur la mise en œuvre de la loi ne pourrait être adopté fin décembre 2021. Cette réponse du maire constitue, eu égard à sa teneur, une décision de refus d'instituer dans les délais le nouveau dispositif du temps de travail prévu par la loi et de transmettre ainsi les documents réclamés au titre du contrôle de légalité dont le préfet a la charge en application de l'article 72 de la Constitution. Si par le présent déféré, le préfet a demandé la suspension de la décision de refus du maire de transmettre la délibération sur le temps de travail découlant de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et demandé le prononcé d'une injonction de respect par la commune de l'article 47 de cette loi, il a nécessairement entendu demander également la suspension de la décision refusant de prendre une délibération, la carence persistante de la commune à transmettre les éléments demandés révélant, en outre, en l'espèce, le refus d'adopter la délibération sollicitée. Les refus de prendre un tel acte n'échappe pas à l'exercice par le représentant de l'Etat du contrôle administratif défini à l'article L. 2131-6. Le préfet est dès lors recevable à déférer au tribunal administratif la décision de refus du maire de la commune sur sa demande de se mettre en conformité avec l'article 47 de la loi et de transmettre la délibération afférente. La fin de non-recevoir soulevée par la commune tirée de ce que le principe de libre administration des collectivités locales fait obstacle à la demande du préfet et de ce que sa demande est mal dirigée doit donc être écartée.

Sur l'exception de non-lieu à statuer opposée par la commune :

4. Si la commune invoque la communication, en cours d'instance, d'une délibération, cette délibération adoptée par le conseil municipal du 26 février 1982 est relative à l'adoption du contrat de solidarité entre l'Etat et la commune visant à la création d'emplois sur la commune. Cette délibération qui n'a pas été prise au regard de la loi du 6 août 2019 est sans lien avec la demande du préfet. Par suite, l'exception de non-lieu à statuer doit être rejetée.

Sur la demande de suspension :

5. 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<sup>er</sup> 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 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : *« 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./Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions*

*d'application du premier alinéa. Ce décret prévoit les conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement peut, par délibération, proposer une compensation financière à ses agents, d'un montant identique à celle dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat, en contrepartie des jours inscrits à leur compte épargne-temps./Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur 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 peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité social territorial, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. »*

6. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> 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 est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat (...). / Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. / Cette durée est susceptible d'être réduite (...) pour tenir compte des 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. »*

7. En l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que la commune ne saurait se soustraire à l'obligation légale, créée par l'article 47 de la loi précitée, de définir les règles du temps de travail de ses agents dans les délais qu'elle fixe est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus attaquée. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de cette décision jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

8. La présente décision implique nécessairement qu'il soit procédé à l'adoption, provisoirement, de la délibération ou de tout éléments sur le temps de travail des agents de la commune en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et à sa transmission au préfet de la Seine-Saint-Denis pour l'exercice du contrôle de légalité. Il est enjoint au maire de la commune de Tremblay en France, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de la présente ordonnance, de veiller à l'adoption, provisoirement, de la délibération ou de tout élément sur le temps de travail des agents de la commune en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et de les transmettre au préfet de la Seine-Saint-Denis au titre du contrôle de légalité. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les frais exposés par la commune de Tremblay en France et non compris dans les dépens.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de la décision de refus du maire de la commune de Tremblay en France est suspendue jusqu'à ce que le tribunal se prononce au fond sur sa légalité.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Tremblay en France, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de la présente ordonnance, de veiller à l'adoption, à titre provisoire, de la délibération ou de tout élément sur le temps de travail des agents de la commune en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et de les transmettre au préfet de la Seine Saint Denis pour l'exercice du contrôle de légalité.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Tremblay en France présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Seine-Saint-Denis et à la commune de Tremblay en France.

Fait à Montreuil, le 31 janvier 2022.

La juge des référés,

Signé

M. Salzmann

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qui le concerne et à tous huissiers 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.