

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2200159

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 la commune de Montreuil 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 la commune de Montreuil, 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^{er} janvier 2022, le régime du temps de travail des agents de la commune de Montreuil 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 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 Montreuil, représentée par Me Carrere, 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 Montreuil soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable car elle ne répond ni aux conditions de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales concernant les actes soumis à obligation de transmission ni de l'article L. 2131-3 de ce code concernant les actes non soumis à obligation de transmission ; le courrier du maire du 10 novembre 2021 informant le préfet que la délibération sollicitée ne pourra être adoptée et transmise dans les délais fixés par le préfet ne peut faire l'objet d'un déferé ;

- à titre subsidiaire, il n'existe pas de moyen propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité ;

- le moyen tiré de ce que la décision serait illégale en tant que le maire refuse de lui communiquer un acte en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales est inopérant ; la délibération constitue un acte mentionné à l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales de sorte que le préfet ne peut se prévaloir des dispositions de l'article L. 2131-3 de ce code pour solliciter la communication de la délibération de la commune et ne peut arguer de ces dispositions pour justifier de l'illégalité de l'absence de transmission d'une telle délibération. En tout état de cause, cette délibération n'est pas communicable puisqu'elle n'existe pas ; l'administration ne peut être tenue de communiquer un tel document ;

- le moyen tiré de l'absence de transmission d'informations nécessaires à l'exercice des attributions du représentant de l'Etat n'est pas fondé, l'article L. 2121-40 du code général des collectivités territoriales prévoyant la possibilité d'un échange d'informations entre la commune et le préfet et ne prévoyant pas d'obligation de transmission pour le maire de tous les actes au préfet, celle-ci étant uniquement imposée par l'article L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; en tout état de cause, elle a bien transmis au préfet l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice du contrôle du respect de la loi, en réponse au courrier du préfet du 7 octobre 2021 ; elle transmettra la délibération une fois votée par le conseil municipal en application de l'article L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

- les conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées, compte tenu du rejet des conclusions aux fins de suspension. En tout état de cause, l'injonction sollicitée tendant à ce que la commune respecte les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et lui transmette les éléments requis ne découle pas directement de la suspension de l'exécution du refus du maire de transmettre la délibération relative au temps de travail. A titre subsidiaire, le juge des référés ne peut prononcer que des injonctions ayant un caractère provisoire. A titre très subsidiaire, une telle injonction ne pourrait être prononcée dans un délai aussi court ;

- les conclusions aux fins d'astreinte doivent être rejetées, la commune qui a engagé des démarches et un calendrier en vue de la mise en place des « 1607 heures » ne manifestant pas un mauvais vouloir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le déferé n°2200157, enregistré le 5 janvier 2022, par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis demande l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de la commune de Montreuil 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 Salzman, 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 Salzman, 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.

- les observations de Me Carrere et de Me Lefebure, représentant la commune de Montreuil qui concluent au rejet des conclusions de la requête par les mêmes moyens, en insistant sur le caractère irrecevable des conclusions principales, sur le fait que l'injonction au maire de respecter les dispositions de l'article 47 de la loi ne découle pas directement de la demande de suspension du refus de transmission, que l'astreinte demandée est infondée et excessive.

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^{er} janvier 2022.

3. Il ressort des pièces du dossier que le préfet a sollicité à plusieurs reprises le maire de la commune de Montreuil 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^{er} janvier 2022 une durée annuelle du temps de travail conforme aux nouvelles dispositions applicables (1607 heures). Par un courrier du 14 décembre 2021, la commune de Montreuil a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de fournir au préfet la délibération sollicitée. 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. Le 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 doit donc être écartée.

Sur la demande de suspension :

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 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. »

5. Aux termes de l'article 1^{er} 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. »*

6. 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 :

7. La présente décision implique nécessairement qu'il soit procédé 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 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 Montreuil, 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 :

8. 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 Montreuil et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision de refus du maire de la commune de Montreuil 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 Montreuil, 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 Montreuil 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 Montreuil.

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.