

Conseil d'État

N° 440419

ECLI:FR:CEORD:2020:440419.20200512

Inédit au recueil Lebon

SCP DIDIER, PINET, avocats

Lecture du mardi 12 mai 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération générale du travail - CGT, la Fédération des services publics - CGT et l'Union fédérale des syndicats de l'Etat - CGT demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 13 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérantes soutiennent que :

- ces dispositions, qui suppriment en principe les consultations prévues par un texte législatif ou réglementaire préalables à l'édiction de décisions administratives, en particulier celle du conseil commun de la fonction publique, portent une atteinte grave au droit des travailleurs de participer par l'intermédiaire de leurs délégués, à la détermination collective des conditions de travail garanti par l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, cette atteinte étant renforcée par celle portée au droit aux congés par l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat

et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire. Cette atteinte est en outre immédiate en raison de la privation rétroactive de jours de réduction du temps de travail ou de la possibilité de privation de jours de congés par le chef de service en application de l'ordonnance du 15 avril 2020. D'autre part, les dispositions de l'ordonnance contestée échapperont au contrôle du juge administratif une fois intervenue la loi de ratification dans les deux mois à compter de la publication de cette ordonnance et, enfin, aucun intérêt public ne s'oppose à sa suspension, l'objectif qu'elle poursuit étant économique ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'ordonnance contestée ;
- l'ordonnance contestée méconnaît le champ de l'habilitation donné au Gouvernement par le I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 dès lors que son article 13 supprime la consultation préalable obligatoire à la prise de décision par une autorité administrative ;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors que son adoption n'a pas été précédée de la consultation du conseil commun de la fonction publique, en privant ainsi les agents publics d'une garantie prévue par l'article 9 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- elle porte une atteinte grave, d'une part, au droit des travailleurs de participer, par l'intermédiaire de leurs délégués, à la détermination collective des conditions de travail garanti par l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution du 25 octobre 1946 et, d'autre part, à leur droit au congé annuel payé consacré à l'article 31, paragraphe 2 de la charte des droits fondamentaux dès lors qu'elle impose aux agents en autorisation spéciale d'absence, de prendre dix jours de congés, aux dates unilatéralement fixées par le chef de service, pendant la période de confinement qui n'est pas assimilable à une période de détente et de loisirs et qu'elle permet au chef de service d'imposer d'office aux agents en télétravail de prendre cinq jours de " réduction du temps de travail " (RTT) ou, s'il n'en disposent pas, de congés annuels à des dates qu'il fixe unilatéralement ;
- l'atteinte est immédiate dès lors que, d'une part, les agents peuvent être placés, du jour au surlendemain, en congé par leur chef de service et, d'autre part, les agents placés en autorisation spéciale d'absence sont rétroactivement privés de cinq jours de RTT.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du même code : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ". L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. Aux termes de l'article L. 522-3 du même code : " Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable, ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée, sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1. "

Sur le cadre juridique :

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit les pouvoirs publics à prendre diverses mesures de lutte contre l'épidémie. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national.

3. L'article 11 de la même loi du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement, pendant trois mois, à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure relevant du domaine de la loi, dans de nombreux domaines, afin de faire face aux conséquences de la situation.

4. En particulier, le Gouvernement a été autorisé, en vertu du 2° du I de l'article 11 de cette loi, " afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation," à prendre " toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (...) :

a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative". Le II du même article dispose que "

II. - Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire. " En vertu de cette habilitation, a été prise l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Sur la demande en référé :

5. L'article 13 de cette ordonnance dispose que : " Sous réserve des obligations résultant du droit international et du droit de l'Union européenne, les projets de texte réglementaire ayant directement pour objet de prévenir les conséquences de la propagation du covid-19 ou de répondre à des situations résultant de l'état d'urgence sanitaire sont dispensés de toute consultation préalable obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire, à l'exception de celles du Conseil d'Etat et des autorités saisies pour avis conforme. "

6. Les requérantes demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de ces dispositions.

7. Pour établir l'urgence à en suspendre l'exécution, elles font valoir, d'une part, qu'en permettant la dispense de consultation du conseil commun de la fonction publique sur les dispositions de l'ordonnance du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire, l'article 13 portent une atteinte grave et immédiate au droit des travailleurs de participer par l'intermédiaire de leurs délégués, à la détermination collective des conditions de travail, et au droit aux congés, d'autre part, que les dispositions échapperont au contrôle du juge administratif une fois intervenue leur ratification sans doute prochaine, enfin qu'aucun intérêt public ne s'oppose à leur suspension. Toutefois, et en tout état de cause, d'une part, l'absence de consultation du conseil commun de la fonction publique sur le projet d'ordonnance relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire trouve son fondement non dans les dispositions contestées mais dans les dispositions précitées du II de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, d'autre part, l'exécution des dispositions contestées est sans incidence sur le droit aux congés des agents relevant du champ d'application de l'ordonnance du 15 avril 2020.

8. Il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence, au sens et pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, n'est pas satisfaite. Il y a lieu, par suite, de rejeter la requête de la Confédération générale du travail - CGT, la Fédération des

services publics - CGT et l'Union fédérale des syndicats de l'Etat - CGT, selon la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : La requête de la Confédération générale du travail - CGT, la Fédération des services publics - CGT et l'Union fédérale des syndicats de l'Etat - CGT est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Confédération générale du travail - CGT, premier requérant dénommé, pour l'ensemble des requérants.