

Conseil d'État

N° 357553

ECLI:FR:CESSR:2013:357553.20130301

Mentionné aux tables du recueil Lebon

3ème et 8ème sous-sections réunies

M. Christian Fournier, rapporteur

M. Vincent Daumas, rapporteur public

Lecture du vendredi 1 mars 2013**REPUBLIQUE FRANCAISE****AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu, 1° sous le n° 357553, la requête, enregistrée le 13 mars 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC), dont le siège est situé au 15-17, rue Beccaria à Paris (75012), représentée par son président ; l'union requérante demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du 24 février 2012 de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et du ministre de la fonction publique relative au non versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents civils et militaires ;

2°) de suspendre l'application des dispositions de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 jusqu'à la parution des textes réglementaires nécessaires pour les rendre applicables à tous les agents publics ;

Vu, 2° sous le n° 358830, la requête, enregistrée le 24 avril 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière (FGF-FO), dont le siège est situé au 46, rue des petites écuries, Paris (75010), représentée par son secrétaire général ; la fédération demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la même circulaire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3° sous le n° 359735, la requête, enregistrée le 29 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par Mme Martos, demeurant au 9, place de l'Ile de France à Strasbourg (67100) ; Mme Martos demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la même circulaire ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, d'une part, la somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, d'autre part, les entiers frais et dépens de la procédure ;

.....
Vu, 4° sous le n° 361257, l'ordonnance n° 1200979-1 du 19 juillet 2012, enregistrée le 23 juillet 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Limoges a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 341-2 du code de justice administrative, la requête présentée à ce tribunal par M. Rémy Ronvel ;

Vu la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Limoges le 28 juin 2012, présentée par M. Rémy Ronvel, demeurant Le bourg à Château-Chervix (87380) ; M. Ronvel demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la même circulaire ;

2°) d'annuler la décision de l'administration d'opérer sur son traitement du mois d'avril 2012 une retenue sur salaire correspondant au premier jour de son congé de maladie pris du 23 au 27 janvier 2012, soit 98,58 euros ;

3°) d'enjoindre à l'administration, sous astreinte, de lui restituer la somme indûment retenue ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le remboursement du timbre fiscal de 35 euros ainsi que les entiers dépens ;

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 février 2013, présentée par Mme Martos ;

Vu la Constitution ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code civil local ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;

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

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;

Vu l'article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

Vu le décret n° 2010-997 du 26 août 2010 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Christian Fournier, Maître des Requêtes,

- les conclusions de M. Vincent Daumas, rapporteur public ;

1. Considérant que les requêtes de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC), de la Fédération générale des fonctionnaires Force-Ouvrière (FGF-FO), de Mme Martos et de M. Ronvel sont dirigées contre la circulaire du 24 février 2012 des ministres chargés du budget et de la fonction publique relative au versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents civils et militaires ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les conclusions de M. Ronvel dirigées contre la décision d'opérer une retenue sur son traitement du mois d'avril 2012 :

2. Considérant que si tout justiciable est recevable à invoquer, au soutien d'une requête formée à l'encontre d'une décision administrative individuelle, l'illégalité de l'acte administratif réglementaire qui sert de fondement à cette décision, il ne saurait cependant en être inféré qu'il existerait un lien de connexité, au sens de l'article R. 341-1 du code de justice administrative, entre des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un règlement administratif et celles contestant la légalité d'une décision individuelle prise sur le fondement de ce règlement ; qu'en l'absence de lien de connexité entre les conclusions de la requête de M. Ronvel tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire du 24 février 2012 et celles mettant en cause la décision de l'administration opérant une retenue sur son traitement du mois d'avril 2012, le Conseil d'Etat n'est pas compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ces dernières conclusions ; qu'eu égard aux règles de compétence fixées par l'article R. 312-12 du code de justice administrative et par application de l'article R. 351-1 du même code, il y a lieu de renvoyer le jugement de ces conclusions au tribunal administratif de Limoges ;

Sur la légalité externe de la circulaire attaquée :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 : " Hormis les cas de congé de longue maladie, de congé de longue durée ou si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, les agents publics civils et militaires en congé de maladie, ainsi que les salariés dont l'indemnisation du congé de maladie n'est pas assurée par un régime obligatoire de sécurité sociale, ne perçoivent pas leur rémunération au titre du premier jour de ce congé " ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des termes même de cet article, par lequel le législateur a entendu déroger à l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires prévoyant que les agents publics civils et militaires placés en congé de maladie ordinaire perçoivent leur rémunération, que la durée des périodes au cours desquelles ces agents conservent leur plein ou leur demi-traitement doit être diminuée du nombre de jours de congé de maladie n'ouvrant pas droit à versement de rémunération ; qu'ainsi en énonçant que le " jour de carence " doit être décompté de ces périodes d'indemnisation, les auteurs de la circulaire se sont bornés à commenter la loi, laquelle, contrairement à ce qui est soutenu, était immédiatement applicable en l'absence de tout décret d'application ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution : " Une loi organique porte statut des magistrats. " ; qu'aux termes de l'article 67 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : " Tout magistrat est placé dans l'une des positions suivantes : / 1° En activité / 2° En service détaché ; / 3° En disponibilité ; / 4° Sous les drapeaux ; / 5° En congé parental (...) " : qu'aux termes de l'article 68 de cette même ordonnance : " Les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les positions ci-dessus énumérées s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire et sous réserve des dérogations ci-après " ; que les

articles 67 et 68 emportent application aux magistrats de l'ordre judiciaire des dispositions de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, dès lors que ces dispositions sont relatives aux droits que les fonctionnaires tiennent à raison de leur placement dans la position d'activité prévue par le statut général des fonctionnaires ;

6. Considérant, par suite, qu'en indiquant que cet article législatif " s'applique nonobstant les dispositions figurant dans les lois statutaires et dans le code de la défense, relatives au versement du traitement en cas de maladie ainsi que les dispositions du décret n° 2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines conditions de congé ", la circulaire attaquée a donné une interprétation exacte de la portée de cet article de loi et n'a procédé, par elle-même, à aucune modification des règles statutaires applicables aux différentes catégories d'agents publics ;

7. Considérant que la circulaire litigieuse se borne, ainsi qu'il a été dit, à commenter les dispositions de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 et n'édicte aucune règle statutaire nouvelle relative aux conditions de travail ou à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics ; que doivent, par suite et en tout état de cause, être écartés les moyens soulevés par la Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière et par M. Ronvel, tirés de ce que l'administration aurait dû, en application du sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et des articles 8 bis et 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligation des fonctionnaires, faire précéder l'édiction de cette circulaire, d'une part, d'une consultation des représentants syndicaux des agents publics concernés et du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et, d'autre part, d'une négociation avec les organisations syndicales de fonctionnaires sur l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics ;

Sur la légalité interne de la circulaire attaquée :

8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du onzième alinéa du point 2 de la circulaire du 24 février 2012 : " Le jour de carence s'applique à compter du 1er janvier 2012. Tous les arrêts de travail qui se produisent après cette date doivent faire l'objet d'une retenue sur la rémunération. Pour ceux liés à une affection de longue durée qui auraient déjà donné lieu à un ou plusieurs arrêts au titre des années antérieures, le délai de carence s'applique au premier arrêt de travail intervenant à compter du 1er janvier 2012 " ; que la troisième phrase de ce onzième alinéa s'applique aux arrêts de travail ouvrant droit à des congés de maladie ordinaires pris par des agents atteints d'une affection de longue durée au sens de l'article L. 322-3 et D. 322-1 du code de la sécurité sociale et non aux arrêts de travail ouvrant droit à des congés de longue maladie ou de longue durée ; que, par suite, l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques n'est pas fondée à soutenir que cet alinéa méconnaît l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 qui prévoit que ses dispositions ne s'appliquent pas aux congés de longue maladie ni aux congés de longue durée ;

9. Considérant, en second lieu, qu'à la date d'édiction de la circulaire du 24 février 2012, aucune disposition législative particulière en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne régissait les conditions dans lesquelles les agents publics civils et militaires placés en congé de maladie percevaient leur rémunération ; que, par suite, le moyen invoqué par Mme Martos tiré de ce que les auteurs de la circulaire du 24 février 2012 auraient méconnu le particularisme du droit applicable aux agents publics en fonction dans ces trois départements et violé les dispositions de l'article 616 du code civil local ne peut qu'être écarté ;

Sur les conclusions tendant à ce que le Conseil d'Etat suspende l'application des dispositions de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 jusqu'à la parution des textes réglementaires les rendant applicables :

10. Considérant qu'il n'appartient pas au juge administratif de suspendre l'application d'une disposition législative ; que la demande présentée en ce sens par l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CGE-CGC) ne peut donc qu'être rejetée ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la circulaire du 24 février 2012 ;

Sur les dépens :

12. Considérant qu'il y a lieu de laisser la contribution pour l'aide juridique à la charge de Mme Martos et de M. Ronvel ;

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

13. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans les présentes instances, la partie perdante ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC), de la Fédération générale des fonctionnaires Force-Ouvrière (FGF-FO), de Mme Martos et les conclusions de la requête de M. Ronvel tendant à l'annulation de la circulaire du 24 février 2012 sont rejetées.

Article 2 : Le jugement des conclusions de la requête de M. Ronvel dirigées contre la décision de l'administration d'opérer sur son traitement du mois d'avril 2012 une retenue correspondant au premier jour de son congé de maladie pris du 23 au 27 janvier 2012 est renvoyé devant le tribunal administratif de Limoges.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC), à la Fédération générale des fonctionnaires Force-Ouvrière (FGF-FO), à Mme Martos, à M. Ronvel, à la ministre de l'égalité des territoires et du logement, à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et au président du tribunal administratif de Limoges.

Copie sera adressée pour information au ministre de l'économie et des finances et au ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.
