

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°2500481

PRÉFÈTE DE L'ISÈRE

Mme Julie Holzem
Juge des référés

Audience du 6 février 2025
Ordonnance du 17 février 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 16 janvier 2025, la préfète de l'Isère demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'exécution de la délibération du 16 décembre 2024 par laquelle le conseil municipal de la commune de Grenoble a modifié le règlement du temps de travail en instituant, à compter du 1^{er} janvier 2025, une autorisation spéciale d'absence dite de « congés paternité et d'accueil » pour ses agents.

Elle soutient que :

- le conseil municipal n'était pas compétent pour instituer cette autorisation spéciale d'absence dans la mesure où ces autorisations spéciales prévues par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique relèvent de motifs discrétionnaires et donc de la compétence du chef de service ;
- cette autorisation spéciale d'absence est entachée d'erreur de droit dans la mesure où le motif qui la justifie – la prolongation du congés paternité et d'accueil de l'enfant – n'est pas au nombre de ceux justifiant l'octroi d'une autorisation spéciale pour les agents publics en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires le permettant et dès lors qu'elle ne relève pas des cas prévus par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique ;
- il n'existe pas de pouvoir réglementaire autonome pour les collectivités territoriales ;
- le décompte annuel du temps de travail à 1 607 heures a été étendu aux collectivités territoriales par l'article 1^{er} du décret n°2001-623 ; dès lors la collectivité ne pouvait légalement autoriser un régime d'autorisation spéciale d'absence entraînant un temps de travail inférieur ;
- cette délibération méconnaît le principe de parité entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale .

Par un mémoire en défense enregistré le 5 février 2025 la commune de Grenoble, représentée par Me Tissot, conclut au rejet du déféré et à ce que soit mise 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.

Elle fait valoir que :

- la compétence du conseil municipal pour instituer les autorisations spéciales d'absence ressort des dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales ; cet organe est d'ailleurs compétent en vertu du décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail ;
- l'autorisation spéciale d'absence instituée relève bien des motifs énumérés par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, à savoir la parentalité ; l'article L. 622-1 ne renvoie pas à un décret en conseil d'Etat pour son application ; la compétence au niveau local des collectivités territoriales pour instituer ces autorisations spéciales d'absence découle de l'article 72 de la constitution ;
- les autorisations spéciales d'absence n'ont pas à être prises en compte au titre des 1607 heures annuelle de temps de travail institué par le décret n°2000-815 ;
- le principe de parité entre les fonctions publiques n'est pas un principe général du droit et n'est limité qu'aux seuls régimes indemnitaires des fonctionnaires.

Par un mémoire, enregistré le 5 février 2025, la commune de Grenoble demande au juge des référés en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité au bloc de constitutionnalité de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique.

Elle fait valoir que l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique est entaché de l'incompétence négative du législateur portant atteinte à l'article 72 de la constitution, au 10^{ème} alinéa du préambule de la constitution de 1946, à l'article 1^{er} de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et aux alinéas 1^{er} et 3^{ème} du préambule de la constitution de 1946 ; l'interprétation constante de cette disposition par la jurisprudence administrative est inconstitutionnelle dès lors qu'elle confère la compétence pour instituer les autorisations spéciales d'absence au chef de service dans le silence du texte alors que l'article 72 de la constitution confère expressément cette compétence à l'organe délibérant ; cette disposition est entachée d'incompétence négative faute de définir précisément les cas ouvrant droit à autorisation ; cette disposition est inconstitutionnelle faute d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête en annulation enregistrée sous le n°2500480.

Vu :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Holzem pour statuer sur les demandes de référés.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 6 février 2025 à au cours de laquelle ont été entendus :

- le rapport de Mme Holzem ;
- les observations de Mme B... et M. C..., pour la préfète de l'Isère ;

- celles de Me Tissot, pour la commune de Grenoble.

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

Considérant ce qui suit :

1. La préfète de l'Isère demande au juge des référés, sur le fondement du 3^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 554-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la délibération du 16 décembre 2024 par laquelle le conseil municipal de Grenoble a instauré une autorisation spéciale d'absence « Accueil de l'enfant 2^{ème} parent » de 30 jours, à compter du 1^{er} janvier 2025.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

2. Aux termes des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. / Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article* ».

3. Il résulte des dispositions combinées de l'article LO. 771-1 du code de justice administrative et des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que le tribunal administratif, saisi d'un moyen tiré de ce qu'une ou plusieurs dispositions législatives portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que les dispositions contestées soient applicables au litige ou à la procédure, qu'elles n'aient pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux. Le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : « *En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État (...)* ».

4. En premier lieu l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu de l'article 21 le gouvernement assure l'exécution des lois. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

5. L'article L. 622-1 du code général de la fonction publique dispose que « *Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence sont sans effet sur la constitution des droits à congés annuels et ne diminuent pas le nombre des jours de congés annuels* ». Le premier alinéa de l'article L. 9 de ce même code précise que : « *Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'Etat* ».

6. Les agents de la fonction publique territoriale peuvent, alors même que les dispositions de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, n'ont pas fait l'objet du décret d'application nécessaire à leur entrée en vigueur, bénéficier d'autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels à l'occasion de certains événements, sur décision du chef de service (*comp Conseil d'Etat, 20 décembre 2013, Fédération autonome de la fonction publique territoriale, n°351682*).

7. La circonstance que le législateur n'ait pas expressément conféré la compétence d'exécution aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, qui en vertu de l'article L. 9 du code général de la fonction publique revient à l'exécutif, ne pose pas, en soi, de question sérieuse au regard de la constitutionnalité de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, le gouvernement étant en vertu de l'article 21 de la Constitution chargé de l'exécution des lois. La circonstance que l'interprétation des textes par la jurisprudence administrative confère, en cas d'absence de décret d'application, la compétence d'instituer et de définir les conditions des autorisations spéciales d'absence au chef de service des collectivités territoriales ne pose pas plus de question sérieuse de constitutionnalité des dispositions législatives applicables.

8. En second lieu, dès lors qu'il revient au chef de service, dans le silence des textes, de fixer les règles applicables aux agents concernés relatives aux autorisations spéciales d'absence instituées par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, et notamment de dresser la liste des événements familiaux ou liés à la parentalité susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée, le législateur ne saurait avoir méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit à mener une vie familiale normale, à l'intérêt supérieur de l'enfant et au principe d'égalité entre les femmes et les hommes.

9. Il résulte de ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité de la commune de Grenoble ne présente pas un caractère sérieux et ne peut, dès lors, faire l'objet d'une transmission au Conseil d'Etat.

Sur la demande de suspension d'exécution :

10. 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 un délai d'un mois »*.

11. Ainsi qu'il a été dit au point 6., en l'absence de décret d'application de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, le chef de service – en l'occurrence le maire – était seul compétent pour instituer et définir le régime des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité ou aux événements familiaux. Le moyen tiré de l'incompétence du conseil municipal est donc de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée.

12. Il résulte de ce qui précède que l'exécution de la délibération du conseil municipal de la commune de Grenoble du 16 décembre 2024 doit être suspendue.

13. Il y a lieu de préciser que les autres moyens soulevés par la préfète de l'Isère n'étant, en revanche, pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige, rien ne s'oppose en l'état de l'instruction à ce que le maire de Grenoble institue et définisse le régime des autorisations spéciales d'absence dite « 2^{ème} parent ».

Sur les frais d'instance :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, une quelconque somme au titre des frais exposés par la commune de Grenoble et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

- Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune de Grenoble.
- Article 2 : L'exécution de la délibération du 16 décembre 2024 du conseil municipal de la commune de Grenoble est suspendue.
- Article 3 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la commune de Grenoble sont rejetées.
- Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la préfète de l'Isère et à la commune de Grenoble.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 février 2025.

Le juge des référés,

Le greffier,

J. Holzem

G. Morand

La République mande et ordonne à la préfète de l'Isère en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.